

FACULTÉ DE DROIT — UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ANGLETERRE

ET SES

COLONIES AUTONOMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 2 Juin, à 1 h. 1/2

PAR

JEAN D'ANDRÉ

	Président : M. LESEUR.	} professeurs.
Suffragants {	MM. WEISS,	
	PERREAU,	

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs.

1910

L'ANGLAIS

PAR M. L. L. L.

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée à l'Université de Paris
par M. L. L. L.
docteur en lettres

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT — UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ANGLETERRE

ET SES

COLONIES AUTONOMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 2 Juin, à 1 h. 1/2

PAR

JEAN D'ANDRÉ



Président : M. LESEUR,
Suffragants { MM. WEISS, } professeurs.
PERREAU, }

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs.

1910

Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

S'il est un fait capable de frapper toute personne s'intéressant aux questions coloniales, c'est la constitution toute spéciale de l'Empire Britannique. Cette particularité réside-t-elle seulement dans l'énorme étendue et la richesse de cet Empire, ou encore dans la prodigieuse variété de races et de civilisations qu'il renferme ? A la rigueur, on pourrait reconnaître ces caractères, quoique à un moindre degré, à l'empire colonial de la France. Mais ce qui surtout distingue l'Empire Britannique, c'est l'existence dans son sein des colonies autonomes. C'est qu'en effet, aucune autre puissance ne possède ou n'a possédé de colonies ayant ce double caractère d'être des colonies, c'est-à-dire des communautés dépendant d'une métropole, et d'être autonomes c'est-à-dire de jouir d'un Gouvernement absolument distinct de celui de la métropole.

Or, ce fait, s'il est d'une constatation facile n'en soulève pas moins certaines questions complexes quand on veut l'analyser d'une façon précise. Tout d'abord, pour bien comprendre la constitution actuelle des colonies autonomes, il est nécessaire de savoir comment leur forme de gouvernement responsable s'est établie. De plus, l'auto-

nomie dont jouissent ces colonies se manifeste, non seulement sur le terrain constitutionnel et politique, mais encore sur le terrain économique.

On sait, en effet, qu'elles ont franchement adopté un régime douanier opposé à celui de la Grande-Bretagne, et qu'elles ont même imposé des droits protecteurs sur les marchandises importées d'Angleterre.

C'est donc là une autre face de la question qui apparaît, et il est bon de rechercher quelles causes ont amené la Grande-Bretagne à doter ses colonies d'un tel régime économique et celles-ci à en faire l'application que nous venons de voir.

Il est encore un autre trait qui marque le développement de l'Empire colonial britannique, c'est la constitution de grandes fédérations entre colonies voisines, d'abord celle du Dominion Canadien, puis celle de Commonwealth australien; enfin celle toute récente de l'Union Sud-Africaine. Si nous voulons étudier l'effet de ce mouvement de fédération sur les relations entre la Grande-Bretagne et les colonies autonomes, nous constaterons un renforcement des pouvoirs des gouvernements coloniaux. En d'autres termes, les grandes colonies de peuplement prennent de plus en plus la forme de véritables États.

Mais voici qu'à la fin du xix^e siècle, se manifeste un mouvement en apparence contradictoire. On voit se réunir dans des conférences les premiers ministres des colonies autonomes avec ceux de la métropole. Or que discute-t-on à ces conférences? Des moyens d'établir une union plus étroite entre les diverses parties de l'Empire, au point de vue politique, économique et militaire. Y a-t-il là une

atteinte au principe de l'autonomie, un retour à une politique centralisatrice? La portée d'une pareille transformation serait énorme, car elle réagirait certainement sur les relations internationales de la Grande-Bretagne.

Hâtons-nous de reconnaître qu'il n'est pas possible, pour le moment, de donner une réponse précise à cette question. On peut seulement définir les termes du problème. Aussi nous proposons-nous, dans cette thèse, après avoir exposé l'état des relations politiques et économiques entre la Grande-Bretagne et ses colonies autonomes au moment où s'ouvre la série des conférences d'étudier les nouvelles tendances politiques dont ces conférences coloniales sont la manifestation. Il sera nécessaire pour cela de rappeler quelles doctrines ont inspiré la politique coloniale britannique depuis le début du xix^e siècle jusqu'à ces dernières années. Nous montrerons l'influence des idées libérales et libre-échangistes de l'école de Manchester sur l'octroi de l'autonomie aux colonies. Par contre, nous suivrons le développement parallèle de l'institution des conférences coloniales avec leurs tendances centralisatrices et du mouvement impérialiste ou néo-protectionniste.

Tout en faisant une juste part à l'influence des doctrines sur les événements politiques, nous ne voudrions point l'exagérer. En général, les hommes d'État britanniques se laissent assez peu guider par des considérations doctrinales. Ils ont surtout le souci de régler d'une façon pratique chaque cas en particulier. Quant à leurs programmes politiques, ils n'ont rien de rigide, et on les a vus très souvent abandonner certaines de leurs prétentions pour

s'approprier en partie le programme de leurs adversaires. Nous verrons, par exemple, comment le gouvernement responsable fut introduit au Canada pour remédier à une situation troublée, et non pas seulement pour donner satisfaction aux théories de l'École de Manchester. Nous verrons de même comment les ministres libéraux, aussi bien que les ministres conservateurs unionistes ont poursuivi la politique des conférences coloniales à tendances impérialistes.

Cette observation n'a pas pour but de diminuer l'importance et l'intérêt des doctrines libérales de Manchester et du mouvement impérialiste. Elle indique seulement que notre sujet ne comporte pas un examen approfondi de ces doctrines.

Cette étude a été faite d'une façon très complète dans divers ouvrages dont nous ne pouvons que nous inspirer. Notre intention est de développer spécialement deux points principaux.

En premier lieu, la manière dont se sont manifestées jusqu'ici les relations entre la Grande-Bretagne et ses colonies autonomes.

En second lieu, les résultats qu'ont donnés ou sont susceptibles de donner les conférences coloniales.

Telle est la véritable portée de notre étude que nous désirons maintenir le plus possible sur le terrain des faits.

Enfin, au point de vue juridique, la condition des colonies autonomes est intéressante à plusieurs titres.

D'abord la science de la colonisation et la législation coloniale ne sauraient perdre de vue l'organisme sans précédent que constitue l'Empire britannique. Elles ne

peuvent qu'y puiser des enseignements précieux. Tel doit être l'intérêt pratique d'une étude sur l'autonomie des colonies anglaises.

L'intérêt théorique n'est pas moindre. Car les constitutions parlementaires en vigueur dans les colonies reproduisent assez bien celle de la Grande-Bretagne sans manquer cependant d'originalité. Quant aux fédérations coloniales, elles représentent une forme de gouvernement très perfectionnée et tout à fait comparable à celle d'Etats comme l'Allemagne ou l'Amérique. Le droit constitutionnel doit leur faire une place à part.

Remarquons enfin que la situation internationale des colonies autonomes paraît difficile à définir. Nous essayerons de prouver que le droit international ne saurait les comprendre dans la catégorie des Etats mi-souverains.

Notre étude a donc pour but de définir la situation politique et la constitution juridique des colonies britanniques autonomes dans leur ensemble.

PREMIÈRE PARTIE

L'autonomie des grandes colonies de peuplement

CHAPITRE I

Les origines du gouvernement responsable

Le gouvernement représentatif

Les colonies britanniques de l'Amérique du Nord, de l'Australasie et de l'Afrique du Sud sont parfois désignées sous le nom de colonies blanches : l'expression n'est pas exacte, car elle laisserait croire qu'elles sont uniquement peuplées de blancs. Or, on sait que dans l'Afrique du Sud, ceux-ci ne sont qu'une faible minorité, et qu'en Nouvelle-Zélande, la population de couleur est assez importante. Il est donc plus juste de donner à ces colonies le nom de colonies autonomes qui désigne leur forme commune de gouvernement.

Mais, cette question de terminologie une fois réglée, on ne saurait trop mettre en relief le rôle capital joué par les

populations blanches dans le développement de ces pays. C'est qu'en effet, le peuplement européen domine dès le début leur histoire, comme il leur a valu l'octroi des libertés politiques et l'autonomie.

Les colonies dites d'exploitation ont surtout dû leur développement à l'impulsion de la métropole. Au contraire, les colonies autonomes l'ont dû à l'action d'une force interne qui était l'activité et la multiplication de leurs colons européens.

De là le caractère particulier de leur évolution : les colons apportent de la métropole des habitudes de liberté qu'ils tiennent à conserver aux colonies. La mère-patrie les dote dès l'origine d'institutions libérales. A proportion que le nombre des colons augmente, ils prennent conscience de leur force et parmi eux se développe une sorte de patriotisme local qui n'exclut pas cependant l'attachement à la métropole. Celle-ci, pour donner satisfaction à ce sentiment accorde le gouvernement responsable qui reproduit le sien propre et qui crée dans toutes les colonies autonomes des nations organisées *mutatis mutandis* comme la nation anglaise.

Ainsi, dans les colonies autonomes, on remarque avec le développement de la richesse et de la population, une évolution parallèle du gouvernement vers une plus complète autonomie.

Cela explique pourquoi les colonies de peuplement ont été dotées de bonne heure d'institutions libérales, même avant de posséder le gouvernement responsable. Mais il est nécessaire de distinguer le point de vue politique du point de vue économique. Nous verrons dans la suite qu'en

effet, l'Angleterre a tenu au début ses premières colonies d'Amérique dans une étroite sujétion pour ce qui était de leur régime commercial.

Comme toutes les puissances colonisatrices de l'Ancien régime, elle entendait exploiter les colonies à son profit exclusif. Au contraire, les colonies subissaient bien moins l'ingérence de la métropole dans leur vie politique et administrative.

C'est là ce qu'on a appelé le gouvernement représentatif, qui s'est transformé par une évolution très curieuse en gouvernement responsable. Il est donc intéressant d'en connaître les grandes lignes pour comprendre l'origine et le développement de la seconde forme de gouvernement qu'il contenait en germe.

Gouvernement représentatif. — Le gouvernement représentatif a été à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e, le régime de droit commun des colonies anglaises où étaient établis un nombre suffisant de colons, l'Inde mise à part. Il subsiste encore dans les colonies où coexiste un noyau très faible de population blanche et une majorité considérable d'indigènes. Un gouvernement parlementaire y serait impossible par suite des rivalités des races. Il aurait pour effet, soit de sacrifier les intérêts de la majorité de couleurs, si le Parlement était élu par les blancs seuls, soit d'entraver la marche de la colonisation si les indigènes participaient aux élections. C'est aussi le régime des colonies blanches à la population trop faible pour permettre le jeu normal des institutions parlementaires (1).

(1) Speyer, *Constitution juridique de l'Empire britannique*, p. 60.

Ces institutions représentatives sont actuellement en vigueur aux Bahamas, aux Bermudes, à la Guyane, à la Jamaïque, aux îles Leeward, à l'île Maurice (1). Elles furent aussi introduites au Transvaal et dans l'Orange au début de l'occupation pour y maintenir l'autorité de la couronne. Mais cet état de choses dura peu de temps, car le gouvernement britannique, dès qu'il fut plus confiant dans le loyalisme de ces nouvelles colonies leur accorda le gouvernement parlementaire.

Quelle était et quelle est encore la constitution des colonies à gouvernement représentatif? La formule en fut trouvée de très bonne heure à l'époque même où les colonies d'Amérique étaient encore concédées à des compagnies à charte (2). La charte de la Compagnie de Virginie est de 1606. Or, en 1619 est convoquée la première assemblée composée du Conseil d'État nommé par la Compagnie et de membres élus par les colons. Ainsi, dès l'origine, comme le remarque Egerton, l'empire colonial anglais se basait sur un principe très différent de l'idée autocratique. L'Angleterre laissait se manifester dans ses colonies les aspirations populaires qui se réalisaient chez elle à la même époque.

Le gouvernement se composait donc de l'Assemblée, du Conseil et du Gouverneur. Ce dernier, nommé par le roi jouait un rôle important. Mais dans les premiers temps,

(1) Se rappeler les difficultés survenues au Cap par suite du suffrage accordé aux indigènes.

(2) Egerton, *Origin and Growth of the English Colonies and of their system of government*. Londres, 1903.

les attributions étaient partagées entre ces divers organes d'une façon assez confuse.

En 1624, la charte de Virginie est révoquée, et à partir de ce moment, la tendance au gouvernement direct l'emportera dans toutes les colonies. Dès lors, on peut dire que l'Assemblée exerçant le pouvoir législatif d'une façon générale possède une action efficace sur le gouvernement par ses attributions budgétaires.

En théorie, l'exécutif est entièrement indépendant des représentants, mais en fait, par suite des dispositions libérales du gouvernement britannique, les colons ont pu se croire longtemps aussi bien partagés que les citoyens de la métropole sous le rapport des franchises politiques.

Ils l'étaient beaucoup moins bien pour ce qui concernait la liberté de leurs relations commerciales. En effet, si l'on considère les causes de la révolte des colonies d'Amérique, on voit qu'elle fut amenée, non pas par des revendications politiques et constitutionnelles, mais par une réaction contre le pacte colonial.

D'après l'exposé de cette constitution primitive, on peut donc dire qu'un principe unique n'inspirait pas le gouvernement anglais dans sa politique coloniale. Le pacte colonial qui était bien l'asservissement économique n'entraînait pas l'asservissement politique. Il est même permis de croire que le régime politique libéral rendait par contraste le pacte colonial plus intolérable.

Lorsque plus tard fut introduit le gouvernement responsable aux colonies, cette réforme ne fut pas nécessairement accompagnée d'une modification dans leur régime commercial. Du pacte colonial il ne restait plus grand

chose à cette époque, mais l'autonomie économique se fit encore attendre quelques années.

C'est seulement de nos jours que l'on voit la politique coloniale anglaise graviter autour de la question douanière.

Le développement de l'autonomie politique et celui de l'autonomie commerciale ne forment donc pas un tout indissoluble. Aussi peut-on sans invraisemblance les étudier chacun séparément tout en montrant les rapports qui existent entre eux.

Nous venons de voir quelle fut la forme de gouvernement mise en pratique dans les colonies qui devinrent plus tard les États-Unis. Nous la retrouvons au Canada où elle finit par être transformée en gouvernement responsable. C'est dans cette colonie que la transition entre les deux sortes de gouvernement est la plus intéressante à étudier.

Le gouvernement responsable au Canada. — Pendant quelques années après son acquisition par l'Angleterre, le Canada connut une période de gouvernement militaire qui dura de 1760 à 1774 (1). Le 2 mai 1774 fut rendu l'Acte de Québec qui inaugurait un régime plus libéral et impliquait un état assuré de paix intérieure. Des garanties étaient données à l'élément français et catholique. Mais ce n'était pas encore une véritable constitution.

Celle-ci fut enfin établie par le Canadian Constitutional

(1) V. Parr Greswell, *The Growth and administration of the British Colonies*, Londres 1898, p. 112 et suiv.

Act de 1791, préparé par Will-Grenville et voté sous le ministère Pitt.

Le Canada était divisé en deux provinces, le Haut et le Bas Canada qui correspondaient à peu près aux deux groupes de populations, les Anglais et les Français.

Le gouvernement de chaque province se composait du gouverneur et de deux Assemblées : une Assemblée élue par le peuple et un Conseil Législatif nommé par la Couronne. Ce Conseil était, disait-on, destiné à jouer le rôle d'une Chambre des Lords. C'était aussi une tentative pour créer une aristocratie coloniale. Grâce à Fox, on évita de constituer une aristocratie de naissance, incompatible avec le milieu colonial.

Il existait en outre un Conseil Exécutif, sorte de Conseil privé à fonctions consultatives, formé des principaux chefs de services nommés par le gouverneur et irresponsables devant l'Assemblée.

On avait voulu donner aux provinces Canadiennes une constitution reproduisant autant que possible celle de la métropole, sauf la responsabilité ministérielle.

Au Conseil Législatif du Haut Canada devaient entrer au moins sept membres nommés par le gouvernement et au Bas-Canada quinze. Les conseillers étaient inamovibles et le président était nommé et pouvait être changé par le gouverneur.

La fixation des circonscriptions électorales et la convocation de l'Assemblée devaient appartenir au gouverneur. Les membres de l'Assemblée étaient élus au suffrage censitaire qui équivalait presque au suffrage universel, à cause du cens très faible.

Les lois passaient devant l'Assemblée et le Conseil et, une fois votées, le Gouverneur pouvait les accepter, les rejeter où les réserver pour l'agrément du Gouvernement métropolitain.

La Cour d'appel canadienne créée par l'Acte de Québec était maintenue par l'Acte de 1791. Les décisions de cette Cour étaient encore susceptibles d'un recours devant le Conseil privé d'Angleterre.

Cet acte de 1791 réalisait la forme définitive du gouvernement représentatif caractérisé par ces trois organes : Gouverneur, Assemblée et Conseil, et par l'irresponsabilité de l'Exécutif. Ce fut plus tard le régime adopté au début par les colonies de l'Australasie et de l'Afrique du Sud.

Nous allons voir maintenant comment l'application de la responsabilité ministérielle s'introduisit dans cette Constitution.

CHAPITRE II

Le Gouvernement responsable au Canada. Origines du Gouvernement responsable au Canada.

Le Gouvernement responsable a succédé au Gouvernement représentatif dans toutes les colonies du Canada, de l'Australasie et de l'Afrique du Sud. Dans ces colonies où la Grande-Bretagne avait constitué ou s'était assimilé des Sociétés analogues à celle de la métropole, elle a pu introduire des institutions reproduisant les siennes propres.

Or, cette réforme a coïncidé avec le grand mouvement d'opinion créé en Angleterre par l'école de Manchester. Faut-il voir entre ces deux faits une relation de cause à effet? Les théories de Cobden et de ses disciples pourraient le laisser croire.

Car cette propagande dont le but était surtout économique présentait aussi un côté politique. L'école libérale poursuivait l'abolition des droits sur les céréales et l'établissement du libre-échange. La diminution du coût de la vie qui en résulterait devait amener le bon marché de la main-d'œuvre. Ce bon marché était présenté comme la condition essentielle d'un grand développement de l'industrie et du commerce. L'Angleterre, disait-on, avec le

bon marché de la main-d'œuvre peut assurer sa fortune présente et à venir rien que par le jeu des échanges. L'utilité des colonies comme débouché par l'émigration britannique disparaîtra puisque la production nationale, en s'accroissant, aura besoin de tous les bras disponibles dans le pays. Cobden s'est élevé plusieurs fois dans ses discours contre le système d'émigration organisé par le Gouvernement. Pour lui, ce courant d'émigration enlevait des forces vives à la métropole.

De plus, Bright de son côté, nie l'utilité des colonies que des conceptions erronées avaient fait considérer jusqu'alors comme une source de revenus, car le pacte colonial avait déjà été peu à peu aboli. Il va même plus loin et prétend que les colonies sont une charge pour la métropole ; d'une part, elles grèvent le budget, et d'autre part, leur défense constitue un souci perpétuel.

Bright en conclut que si l'intérêt de la Grande-Bretagne est de concentrer son activité sur son propre territoire les colonies doivent devenir de plus en plus étrangères, jusqu'au moment où elles se rendront entièrement indépendantes. Le mieux est donc de les acheminer vers une séparation amiable en leur conférant des libertés de plus en plus étendues. Conquises au libre échange, elles resteront des clientes de l'Angleterre.

Une fois ce rôle assigné à l'école libérale dans la réforme constitutionnelle aux colonies, nous pouvons exposer les véritables causes qui ont amené l'introduction du gouvernement responsable au Canada.

Il suffit pour cela de faire le récit des événements qui l'ont précédée et accompagnée. Ce récit aura pour but de

mettre en lumière l'opportunité de la réforme, non seulement au Canada, mais encore dans les autres colonies où les mêmes événements ne se sont pas produits et où, cependant, le gouvernement britannique éclairé par l'expérience a appliqué les mêmes principes qu'au Canada. L'exposé de ces événements aura l'avantage de marquer les défauts du gouvernement représentatif.

Les véritables motifs de l'introduction du gouvernement responsable au Canada sont expliqués par le rapport de Lord Durham sur sa mission dans ce pays. En 1837, des troubles graves éclatèrent dans le Bas-Canada avec un caractère nettement séparatiste. La rébellion une fois réduite, le gouvernement britannique se préoccupa d'en éviter le retour. Aussi envoya-t-il au Canada Lord Durham avec mission d'enquêter sur les causes de la révolte et les réformes à accomplir. Le rapport de Lord Durham qui présente un tableau très complet de la situation au Canada conclut à l'établissement du gouvernement responsable comme le seul moyen de ramener le calme. La réforme fut opérée selon les principes posés dans ce rapport qui peut être considéré comme le point de départ du self-government des colonies.

Nous avons vu que le Canada était depuis le XVIII^e siècle placé sous le régime représentatif. Il est bon de voir comment ce gouvernement fonctionnait au moment où les troubles éclatèrent et avant que Lord Durham ne fût envoyé pour enquêter en qualité de commissaire du gouvernement britannique.

Difficultés soulevées par l'acte de 1791. — La Constitution

de 1791 qui témoignait des intentions libérales de ses auteurs, tout en marquant un progrès sur l'état de choses antérieur, présentait cependant certains côtés qui devaient mécontenter dans la pratique le peuple canadien.

C'est ainsi que les membres du Conseil exécutif formaient le plus souvent la majorité sinon l'ensemble du Conseil législatif. Comme les propositions de l'Assemblée législative devaient être acceptées par ce dernier avant d'être soumises au gouverneur, l'Assemblée risquait toujours de se trouver paralysée. Si nous ajoutons à cela l'irresponsabilité des conseillers exécutifs, il est facile de se rendre compte combien un pareil système était favorable aux conflits constitutionnels.

L'assemblée populaire en conflit avec le gouvernement n'avait aucun moyen légal de faire prévaloir sa volonté. Elle pouvait bien refuser de voter le budget, mais les colons pouvaient toujours soupçonner le gouvernement de la métropole de soutenir le gouvernement de la colonie, et de le faire triompher en fin de compte des résistances de l'Assemblée. C'était là une situation dangereuse pour la popularité de la domination britannique.

De plus, le Conseil législatif nommé était destiné à jouer le rôle d'une chambre des Lords et à constituer une aristocratie coloniale. Or cette institution était peu conforme au milieu colonial et devait être une source de jalousie et de rivalités.

Les désordres du Canada. — A partir de 1818, ces défauts de la Constitution devinrent apparents quand se présentèrent dans les deux provinces des difficultés d'ordres

divers, sur des questions de la religion, de terres vacantes à concéder aux colons (1).

Au Bas-Canada, ce qui venait tout compliquer et aggraver, c'était la rivalité entre l'élément français et l'élément anglais. Les Français qui étaient en majorité, auraient voulu avoir une action efficace sur le gouvernement. Pour cela, leurs hommes politiques demandaient l'élection du Conseil législatif.

Des causes économiques vinrent augmenter le mécontentement. Les récoltes étaient mauvaises, de plus, les corn-laws d'Angleterre privaient le cultivateur canadien d'un large marché.

Dans les provinces maritimes, le loyalisme des colons de race britannique empêcha l'agitation pour une réforme parlementaire de prendre une tournure violente. Mais il en fut autrement dans le Haut et le Bas-Canada.

Dans cette dernière province, la Constitution donnait un aliment aux rivalités de race qui prirent la forme de conflits constitutionnels. D'un côté, on vit une Assemblée élue par une majorité française avec le pouvoir d'accorder ou de refuser des crédits, mais sans autre contrôle sur l'exécutif. D'autre part, on avait un gouvernement et un Conseil législatif nommé par l'autorité anglaise soutenant un exécutif britannique capable de rejeter toutes les mesures adoptées par l'Assemblée populaire.

Enfin aux revendications pressantes de l'Assemblée, le gouvernement anglais répondit par le refus de rendre

(1) V. Bradshaw. *Self-government in Canada*, Londres, 1903; v. Egerton, *British Colonial policy*, p. 302 et suiv.

électif le Conseil Législatif et de laisser à l'Assemblée le vote des crédits pour le paiement des fonctionnaires.

L'Assemblée, sous l'influence de Papineau, le chef du parti français, refusa alors tout vote de crédits.

Quelle était l'attitude du gouvernement britannique en face de ces difficultés ? Il y eut d'abord en 1828 une enquête parlementaire sur le Canada. Puis, en 1837, quand l'Assemblée du Bas-Canada eut refusé le vote du budget, le gouvernement anglais dut intervenir directement. Le ministère Whig de Lord Melbourne qui comprenait Lord John Russell pour les colonies proposa au Parlement le Coercion Bill pour obliger le Bas-Canada à solder les dépenses du gouvernement. Le Bill passa et le ministère refusa, malgré les demandes des radicaux, de Labouchère en particulier, de donner des garanties constitutionnelles au Canada (1).

Ainsi, à la veille des graves événements du Canada, il est curieux de constater combien le gouvernement anglais était peu disposé en faveur du gouvernement responsable dans les colonies. Or, peu de temps après, il devait, sous la pression des faits, l'accepter pour le Canada ; et nous verrons le même Lord John Russell, dans son ministère de 1846 à 1853 se faire le promoteur du gouvernement responsable en Australie.

En 1837, la situation apparaissait donc sans issue au Bas-Canada, et devait fatalement amener des troubles. Le parti anglais prenait le titre de loyaliste et ne cessait d'accuser le parti français « de poursuivre la séparation

(1) Egerton. *British Colonial policy*, p. 305.

« d'avec l'Angleterre et l'établissement d'un gouvernement « républicain ». Ainsi s'exprimait alors le gouverneur du Bas-Canada, Lord Gosford.

Les circonstances favorisaient une agitation violente ; c'était d'abord la situation économique mauvaise, puis un afflux de colons anglais mal vus dans le pays, et enfin la présence au Haut-Canada d'un agitateur William Lyon Mackenzie qui pouvait attirer sur lui une partie des forces britanniques.

Papineau crut le moment propice pour tenter un coup de force, et à la fin de la même année les Français se révoltaient en prenant pour devise : « la nation Canadienne ». Mais le soulèvement fut vite réprimé par la force, et, en 1838, le gouvernement britannique faisait passer un Bill suspendant temporairement la constitution du Bas-Canada.

La révolte du Haut-Canada. — En même temps qu'au Bas-Canada, une grave agitation se produisait au Haut-Canada. Ici les rivalités de races n'étaient pas en jeu. Il s'agissait simplement des revendications du parti radical en faveur d'une extension des droits populaires. Depuis quelques années, les radicaux, avec Mackenzie à leur tête, réclamaient un moyen de mettre le Conseil Législatif en harmonie avec l'Assemblée. Ils insistaient surtout sur la question du vote des crédits : d'une part, en effet, le conseil pouvait rejeter des crédits votés par l'Assemblée ; d'autre part, le gouvernement jouissait de certains revenus indépendants de l'Assemblée.

Mackenzie formulait ces revendications en 1829, étant

membre de l'Assemblée législative. L'année suivante, les élections donnèrent une nouvelle Assemblée où les modérés étaient en majorité. Mais Mackensie fut réélu. La Couronne fit quelques concessions à l'Assemblée : une liste civile de £ 6500 était établie pour le gouverneur, les membres du Conseil exécutif et quelques hauts fonctionnaires. En revanche, la Couronne abandonnait le crédit de £ 11000 qui était jusqu'alors indépendant de l'Assemblée.

C'était un grief que ne pouvaient plus invoquer les réformateurs. Ils se tournèrent alors d'un autre côté. En 1835, dans une nouvelle assemblée, Mackensie obtint la réunion d'un comité qui elabora un rapport sur les réclamations (*grievances*) contenant des attaques contre l'action de l'Exécutif et demandant l'élection du Conseil Législatif.

Ce rapport fut communiqué au gouvernement Anglais. Celui-ci, dans un esprit de conciliation envoya un nouveau gouverneur, Sir Francis Bond Head, pour suivre une nouvelle politique. Mais des difficultés s'élevèrent entre lui et les réformateurs. Rolph, Baldwin et Dunn, trois membres réformateurs du Conseil Exécutif démissionnèrent. Là-dessus, le Gouvernement eut recours aux élections qui furent défavorables aux réformateurs. Mackensie ne fut pas réélu.

Dès ce moment, il accentua l'agitation et même se mit à préparer une révolte armée. En 1837, il paraît s'être concerté avec Papineau. Il profita du retrait des troupes régulières du Haut-Canada pour donner le signal de la rébellion. Elle devait avoir lieu le 7 décembre. Mais le Gouvernement leva la milice et les volontaires qui mirent

en déroute les insurgés. Mackensie s'échappa et continua à intriguer sur la frontière des Etats-Unis.

L'Assemblée avant de se séparer vota des rapports des Comités sur l'état de la province. Des propositions de réforme furent fermement exprimées, malgré le loyalisme de l'Assemblée. Elle demandait la fédération de l'Amérique du Nord Britannique, avec un vice-roi ; l'élection de députés des provinces du Canada au Parlement impérial. Enfin des critiques sévères étaient formulées contre l'inertie (inefficiency) du Colonial Office.

La mission de Lord Durham. — C'est dans ces circonstances que lord Durham fut nommé en 1838 Gouverneur en chef des provinces du Canada et commissaire du Gouvernement chargé de fixer certaines questions importantes relatives à la Constitution et au futur gouvernement des deux provinces (1).

De nombreuses difficultés attendaient Lord Durham au cours de son enquête. L'origine du conflit au Bas-Canada en particulier en rendait la solution très délicate. Les paroles mêmes de Lord Durham dans son rapport donnent une idée exacte de la situation. « Je m'attendais à trouver
« un différend entre un gouvernement et un peuple ; je
« trouvai deux nations en guerre dans le sein d'un seul
« Etat : je trouvai une lutte non point de principes, mais
« de races. »

Les résultats de l'enquête de Lord Durham furent consignés dans un rapport fameux qui indiquait comme seule solution de la crise le gouvernement responsable.

(1) V. Bradshaw. *Self-government in Canada*, Londres, 1903,

Aussi, en raison de l'importance de ce rapport et des réformes qui l'ont suivi, nous croyons nécessaire d'étudier en détail la mission de Lord Durham, les conditions dans lesquelles il l'accomplit, les événements sur lesquels il eut à enquêter, et ceux qui se produisirent pendant son séjour au Canada.

Tout d'abord, il n'est pas sans intérêt de considérer la personnalité même de Lord Durham. Les protagonistes de la politique ont plus d'importance en Angleterre que dans tout autre pays parlementaire. L'opinion anglaise s'attache moins aux principes qu'aux hommes qui se chargent de les réaliser et de les mettre en faction. « La nation anglaise « peut plus facilement se passer de croire en quelque chose que d'avoir foi en quelqu'un », a écrit Boutmy qui appelle ce culte l'androlâtrie. On comprend par là l'importance de certains premiers ministres ou même de certains leaders de l'opposition.

Lord Durham fut un de ces personnages marquants auxquels l'opinion publique accorde une attention passionnée.

John George Lambton, né en 1792, fut député Whig pour le comté de Durham en 1813, et élevé à la pairie en 1828. Il épousa la fille du comte Grey et fut Lord du Sceau privé dans le ministère de réforme de ce dernier. A sa démission, le 14 mars 1833, il fut créé vicomte Lambton et comte de Durham.

Ses opinions politiques étaient radicales et faisaient de lui un partisan déterminé de la réforme électorale. On a conservé aussi le souvenir de ses discours éloquents aux Communes en faveur des nationalités opprimées.

Comme Lord du Sceau privé dans le ministère Grey, il

prit une part active à l'élaboration de la réforme électorale. Il proposa l'introduction du « Ballot ». Mais les whigs n'étaient pas encore prêts pour une telle mesure. Aussi devint-il un objet de suspicion pour les membres du ministère ses collègues.

Cela était dû en grande partie au caractère indépendant de Durham, à son aversion des demi-mesures. En 1832, il fut envoyé comme ambassadeur extraordinaire à Saint-Pétersbourg mais n'y resta que quelques semaines. Peu de temps après son retour, il donna sa démission du ministère.

En ce moment, la réforme électorale qui mettait le pouvoir aux mains de la classe moyenne avait vivement mécontenté les radicaux ou extrême-whigs. Ils songèrent à fonder un parti radical indépendant. La rupture formelle se produisit plus tard à l'occasion des troubles du Canada. En même temps Durham accentuait son attitude radicale, tout en soutenant plutôt le côté théorique que le côté pratique du radicalisme ? Certaines tendances socialistes pouvaient inquiéter le grand propriétaire terrien qu'était Durham.

Malgré tout, le ministère craignant Durham, voulut l'éloigner et, pour la deuxième fois l'envoya à Saint-Pétersbourg. De nouveau, il retourna bientôt ; son retour fut salué par les radicaux. C'est alors que le ministère Melbourne forma le plan ingénieux de l'envoyer au Canada pour restaurer l'ordre et calmer les partis en lutte. Lord Melbourne pensait que si Durham réussissait, le ministère aurait sa part d'honneur et que, s'il échouait, ce serait une excuse toute trouvée pour accorder l'indépendance à

une encombrante colonie, comme le proposaient les radicaux. En même temps, lord Durham était politiquement ruiné pour toujours.

Lord Durham qui comptait dans le ministère un seul ami, lord Russell, posa de dures conditions à son départ, et n'accepta que sur la demande personnelle de la reine. Il se sentait enfin son maître.

En janvier 1838, le Parlement s'assembla. La révolte était déjà réprimée. Lord Russell donna un compte rendu des événements et proposa de suspendre la constitution du Bas-Canada pour deux ans. Il annonça le choix de Lord Durham comme commissaire pour le Canada, déclarant qu'il fallait pour cette mission un homme versé dans toutes les questions politiques et administratives, familier avec les affaires des divers États Européens, et dont la nomination indiquât le désir du gouvernement de donner satisfaction aux sentiments et aux droits populaires. Enfin, il disait qu'il n'était pas opposé à faire participer, quand le moment serait venu, les Canadiens aux institutions de liberté de la mère-patrie, mais qu'il pensait que le jour de la séparation était encore fort éloigné.

Dans le débat qui s'éleva, Hume blâma le ministère d'avoir d'abord poussé les colons au désespoir, pour ensuite leur appliquer des mesures de répression, afin d'éviter les conséquences de sa propre erreur. Sir Rob. Peel eut le courage de reprocher à Hume l'inconséquence qu'il commettait en attaquant le ministère pour une révolte que lui, Hume, avait en partie causée par ses avis peu patriotiques à Mackenzie, le meneur du Haut-Canada (1).

(1) Bradshaw, *op. cit.*, p. 7.

Le Bill fut voté avec des modifications qui empêchaient de savoir au juste quels étaient les pouvoirs conférés à Lord Durham. Lord John Russel laissa passer ces amendements proposés par Sir Rob Peel de peur d'essuyer une défaite. Les débats furent confus et firent éclater l'ignorance et les idées fausses de tous sur la situation dans le Haut et le Bas-Canada. Mais l'accord se fit sur la nécessité de confier à Lord Durham des pouvoirs despotiques. Hume lui-même admit ces pouvoirs en considération de la personne de Lord Durham.

A la Chambre des Lords, le débat rassembla assez à ce qu'il avait été aux Communes. Lord Glenelg, secrétaire pour les colonies, montra cependant de la clairvoyance en émettant l'opinion que la rivalité entre Français et Anglais était la source du mal au Bas-Canada. Lord Brougham profita des circonstances pour se livrer à une violente attaque contre le ministère.

Lord Durham parla pour expliquer la façon dont il entendait accomplir sa mission : assurer le respect de la loi tout en conservant une impartialité absolue entre les deux partis du Canada. Ensuite, il faisait appel à la confiance de ses collègues.

Le Bill remettait le pouvoir aux mains du gouverneur général assisté du Conseil législatif nommé.

Avant son départ, Lord Durham (1) fut pourvu d'instructions délivrées par Lord Glenelg qui furent publiées et communiquées aux membres du Parlement. Ces instructions commençaient par indiquer que le Parlement Impérial

(1) Bradshaw, p. 13.

serait probablement appelé à délibérer pour régler les difficultés du Canada.

Pour connaître les désirs réels des colons, Durham était prié de former une sorte de convention provinciale, composée de la façon suivante : pour le Haut-Canada, trois membres seraient choisis dans le Conseil législatif et dix élus par l'Assemblée. Au Bas-Canada, trois membres seraient choisis par l'ancien Conseil législatif et deux élus par chacun des cinq districts. A défaut d'élections on laissait entendre que Durham nommerait les membres d'office. Ces vingt-six membres seraient réunis en un seul conseil sous la présidence du gouverneur général.

Les instructions indiquaient quelques-unes des questions à soumettre à ce Conseil : possibilité d'une union entre les deux provinces, utile au point de vue économique, le Haut-Canada étant à la merci du Bas-Canada pour les relations commerciales ; modifications à apporter à l'acte de 1791 en vue de rendre le Conseil législatif digne de la confiance populaire.

Les lettres patentes datées du 31 mars nomment Durham gouverneur général des provinces britanniques de l'Amérique du Nord et haut-commissaire « pour le règlement de certaines importantes questions pendantes dans lesdites provinces du Haut et du Bas-Canada, touchant la constitution et le futur gouvernement desdites provinces. »

Dès le mois de janvier, Durham s'applique à choisir des assistants pour sa mission et à préparer celle-ci. Il adresse un rapport au ministre sur les crédits qui lui étaient nécessaires et le personnel dont il avait besoin. Ce fut un prétexte à de vives attaques de la part des tories. Le marquis

de Chandos déclara que la nomination de Durham était une affaire (*a job*) : le ministère voulait éloigner le comte pour se débarrasser de sa présence gênante.

Comment Lord Durham choisit-il ses collaborateurs? D'abord, il eut l'intention de nommer conseiller légal aux appointements de £ 1.500 un de ses anciens condisciples, Thomas Turton, membre du barreau de Calcutta. Mais Lord Melbourne s'opposa à cette nomination à cause du passé peu honorable de Turton. Durham décida donc que celui-ci ne partirait qu'à titre privé.

En outre, il s'adjoignit Edward Gibbon Wakefield, publiciste connu en matière coloniale, dont il partageait les doctrines, et Buller, membre radical du Parlement (1).

Enfin, il est bon de signaler l'influence d'un autre personnage sur Durham avant le départ de celui-ci pour le Canada : l'influence de Roebuck sur les conceptions politiques de Durham pendant sa mission au Canada est certaine et facilement discernable.

Roebuck était né au Bas-Canada et se trouvait en termes d'amitié avec les chefs du parti français dans cette province. Il était alors ancien député et ex-agent en Angleterre de l'Assemblée du Bas-Canada. Le 5 février il avait prononcé un discours plus constructif que de coutume et mis en avant un plan de gouvernement pour le Canada. Durham voulant assurer le concours des radicaux à sa politique songea à consulter Roebuck. Il ne le con-

(1) Sur F. G. Wakefield, v. Parr Greswell : *The Growth and administration of the British Colonies*, Londres, 1898, p. 37 ; Egerton : *British Colonial policy*, p. 279.

naissait pas personnellement, mais fut mis en rapport avec lui par Molesworth et Ch. Buller.

Sur la prière de Durham, Roebuck lui fournit un plan de gouvernement pour le Canada. Roebuck assure que Durham l'approuva entièrement et il est certain qu'il essaya de le réaliser au début de sa mission au Canada. Il l'abandonna quand il se rendit compte des véritables désirs des colons et qu'il eut appris à préférer le possible au désirable.

Plan de Roebuck. — Ce plan se propose deux buts principaux et connexes : établir un gouvernement capable de donner satisfaction aux populations, et arriver à la Fédération de l'Amérique du Nord Britannique. Cette dernière idée n'était pas tout à fait nouvelle et avait déjà été émise au Canada. En 1822, Roebuck avait publié une brochure où il soutenait la thèse de l'Union du Bas et du Haut-Canada. Mais une fois agent, il avait changé d'opinion, car les Canadiens français préféraient gouverner eux-mêmes leur province, même subordonnés à une législature fédérale.

La partie vraiment originale du plan se référait aux gouvernements provinciaux et aux deux conseils. Le vote des résolutions de Lord John Russell avait montré que le Conseil Législatif ne serait pas rendu électif; aussi Roebuck proposait hardiment de le supprimer, et, comme dans certaines provinces, avoir seulement un Conseil exécutif. Ce Conseil serait composé de cinq membres et aurait de simples pouvoirs de révision sur les lois votées par l'Assemblée. Il pourrait les amender, mais pas les

rejeter. La portée d'une pareille réforme devait être considérable, car elle était destinée à donner un pouvoir énorme à l'Assemblée si un gouvernement responsable venait à être établi (1).

Roebuck fixait les attributions du Gouverneur de la façon suivante : Le Gouverneur aurait pouvoir d'accepter, de rejeter ou de réserver les bills votés par l'Assemblée. Son traitement serait fixé pour six ans par celle-ci.

L'Assemblée aurait la disposition des revenus de la colonie. Roebuck faisait remarquer à ce sujet que l'Angleterre n'avait pas à tirer de revenus de ses colonies.

Quelle fut donc l'influence des idées de Roebuck sur Lord Durham? Il est certain qu'elles le prédisposèrent en faveur des Français du Bas-Canada. Même avant son départ, il faisait connaître à une députation de commerçants anglais de Montréal son opposition à leur projet favori d'union des deux Canadas.

Mais son enquête devait modifier son opinion. Son séjour ne fut qu'une suite d'amères désillusions, car personne au Canada ne voulut de ses projets.

En tout cas, ses conversations avec Roebuck lui firent comprendre combien un changement radical dans la politique suivie au Canada était nécessaire.

Lord Durham au Canada. — Lord Durham arriva au Canada le 28 mai 1838. L'accueil fut sympathique de la part des colons.

Le nouveau Gouverneur général n'avait pas un plan de

(1) Bradshaw, *op. cit.*, p. 19.

réformes très précis; car il désirait surtout agir selon les vœux des Canadiens. Le but de sa mission était justement de connaître ces vœux, et la situation exacte du Canada pour établir un gouvernement stable et éviter le retour des désordres récents.

Lord Durham commença par nommer le 31, un Conseil Exécutif spécial pour le Haut-Canada, sans attaches avec les partis de la province et comprenant Thomas Turton et Ch. Buller. Il se montra d'abord clément pour les prisonniers politiques détenus à Montréal. Il se contenta de les envoyer en exil aux Bermudes.

Pour procéder à son enquête, il entreprit lui-même une tournée à travers les provinces troublées en remontant le Saint-Laurent.

Il partit le 4 juillet et visita Montréal, Toronto, Prescott. Il se mit en relations avec les Anglais comme avec les Français, avec les tories comme avec les réformateurs. Mais cette impartialité même éveilla les suspicions des Français du Bas-Canada et des réformateurs du Haut-Canada qui avaient compté sur lui pour faire aboutir leurs revendications.

Lord Durham donna cependant une preuve de ses bonnes dispositions vis-à-vis des Français en faisant une tentative pour obtenir la soumission de Papineau et lui accorder l'amnistie. Mais Papineau refusa d'entrer en relations avec Wakefield, le représentant de Durham, et partit pour Paris.

D'autres malentendus avec les Français attendaient Lord Durham. D'abord son intimité avec le parti anglais mit le parti français en défiance. C'est alors que l'on vit un

jury de français acquitter à l'unanimité contre toute évidence les meurtriers de l'habitant loyaliste Chartrand.

Durham allait encore être en butte à des difficultés d'une autre nature. Au mois d'août, il réunit une conférence des lieutenants-gouverneurs où il vit son plan de fédération combattu par sir John Harvey lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick.

En même temps, aux mois de juillet et d'août, les attaques se répétaient en Angleterre contre Durham pour son action arbitraire à l'égard des prisonniers. Les tories, surtout Lord Brougham lui reprochaient d'avoir ordonné l'exil d'une façon irrégulière. Cette fois, aux tories, se joignaient les radicaux, déçus de voir en Durham un soutien des Français moins ferme qu'ils ne l'avaient espéré.

Brougham proposa alors un Bill tendant à définir les pouvoirs de Durham. Le Bill passa à la Chambre des Lords. Aux Communes, Lord Russell défendit Durham, disant qu'il avait, en effet, reçu des pouvoirs despotiques.

Démission de Durham. — Durham apprit les débats du Parlement Anglais au mois de septembre, au moment où les délégués des provinces maritimes étaient réunis à Québec. Il en fut très affecté et décida aussitôt de démissionner. A cette nouvelle des manifestations de sympathie lui vinrent de toutes parts.

Durham, dans un entretien avec les délégués leur déclara qu'il avait été frappé par ses propres amis, les radicaux. Il leur dit que ses idées sur le Canada avaient changé depuis qu'il s'y trouvait. Qu'entendait-il par là ?

C'est qu'il avait vu le peu d'empressement des colonies à être fédérées. Le sentiment qui lui apparut le plus clairement fut le désir d'avoir un gouvernement responsable.

Dans un meeting tenu à Québec en l'honneur de Durham, une résolution fut prise préconisant l'union législative des deux Canadas.

Un second meeting à Montréal se déclara manifestement pour l'union législative.

Que Lord Durham n'ait pas été soutenu par les Français, les malentendus indiqués plus haut l'expliquent suffisamment. L'échec des négociations avec Papineau avait ruiné son crédit auprès du parti français. En outre, eut lieu au mois d'août l'affaire Viger. Ce dernier, un des compagnons de Papineau, avait été emprisonné sans jugement avant l'arrivée de Durham. Or, celui-ci ne le fit élargir qu'après avoir payé un cautionnement.

Tous ces faits rendirent délicate la situation de Durham au Canada. Aussi ne trouva-t-il pas dans la colonie un soutien suffisant contre les attaques dirigées contre lui en Angleterre. Il tomba victime des luttes des partis qui spéculèrent sur son insuccès à apaiser à la fois les Français et les Anglais. Le ministère qui avait confié à Durham cette tâche impossible voyait ses prévisions se réaliser en partie.

Durham rentra en Angleterre, non pas dans un accès d'humeur, mais parce qu'il se rendit compte qu'il ne pouvait être d'aucune utilité au Canada. Il se sentait discrédité auprès des colons, surtout des Français, par les critiques dont il venait d'être l'objet au Parlement.

Les Français profitèrent de son départ pour tenter un nouveau soulèvement vite réprimé par Colborne.

Le rapport de Lord Durham. — Après son retour en Angleterre, Lord Durham fournit le 31 janvier 1839 au ministère son rapport sur sa mission au Canada. L'importance de ce rapport a fait que l'on s'est demandé si Durham l'avait composé tout entier. On a prétendu qu'il avait été composé plutôt par Wakefield et Buller. Egerton soutient que le rapport est en entier de Lord Durham en s'appuyant sur des observations de style. Bradshaw pense, au contraire, que Durham n'était pas capable en raison de son état de santé d'achever à lui seul un travail aussi considérable. Il signale de plus la contradiction suivante : Ce rapport préconise l'union des deux Canadas, alors que Durham a été partisan de la Fédération durant sa mission. Mais cela pourrait simplement prouver que Durham instruit par l'expérience avait changé d'avis. Cette controverse n'a d'ailleurs pas d'intérêt pour notre étude dont l'objet est de retracer l'origine des réformes au Canada, d'après le rapport de Lord Durham, tel que nous le connaissons.

Le Ministère envoya au Canada Poulett Thomson comme gouverneur pour étudier les vrais désirs des colons. Ce gouverneur partit après s'être concerté avec Durham dont il allait continuer la mission. Au Canada, il finit par obtenir dans les deux provinces le vote d'une résolution approuvant l'union. Durham mourut peu après en juillet 1840, avec la consolation de voir ses deux conceptions mises en pratique : union des deux Canadas et gouvernement responsable. Lord Russel avait en effet donné à Poulett Thomson comme instruction de gouverner d'accord avec la majorité parlementaire.

Analyse du rapport. — Le rapport de Lord Durham est un travail étendu qui renferme à la fois le récit et l'explication des derniers événements du Canada, la critique du gouvernement jusqu'alors pratiqué dans ce pays, et des propositions relatives aux réformes à réaliser. En somme, Durham y expose les résultats de son enquête et les conclusions qu'il a cru devoir en tirer.

Les moyens d'information dont il se servit pour composer son rapport furent très variés. En premier lieu, citons les observations personnelles recueillies au cours de ses tournées, et l'étude de l'opinion publique dans la presse. Ce furent surtout les conversations avec les hommes politiques comme La Fontaine, Leslie, Morin du parti français, Adam Thom, Peter McGill, John Neilson du parti anglais (et les vues des commissaires réunis à Québec).

Enfin Lord Durham eut recours à l'étude de divers documents comme les rapports des commissions précédentes sur le Canada (1828 et 1834), et les informations des magistrats de la Couronne, et particulièrement l'Atterney général.

La partie du rapport qui donne le compte rendu des troubles du Canada et de leurs causes est la plus importante et la plus intéressante.

Au Bas-Canada, Durham décrit le conflit entre l'Exécutif et l'Assemblée qui réclame la reconnaissance des droits populaires pendant que la minorité anglaise demande une législation plus libérale à son égard.

Au Haut-Canada, il voit les causes de sa révolte dans le « Pacte de famille », c'est-à-dire l'accaparement de toute l'administration et de tous les hauts offices par un

parti étroit (parti tory et église établie). Il montre que l'objet du parti réformiste est d'obtenir le gouvernement responsable.

Pour les provinces maritimes et Terre-Neuve, Durham est moins explicite que pour les deux Canadas. Il constate que les conflits constitutionnels y sont moins graves surtout au Nouveau Brunswick où l'Assemblée a obtenu le vote de tous les crédits. Mais il se plaint de l'état de stagnation économique de ces colonies.

En plus de ces observations séparées sur les différentes provinces, Durham porte un jugement d'ensemble sur le système du Gouvernement représentatif pratiqué au Canada. Il dénonce le vice inhérent à ce système, c'est-à-dire la défiance de l'Assemblée vis-à-vis de l'Exécutif contre une Constitution qui lui enlève le vote et le contrôle de certains crédits, et l'empêche d'exercer aucune influence sur la nomination des officiers de la Couronne.

Plan d'organisation et de gouvernement du Canada. — Cette étude approfondie de la situation du Canada amène Durham à proposer un plan de réformes. C'est cette partie constructive qui sert de conclusion à son rapport. Le plan proposé est très différent du plan de Roebuck et de celui que Durham avait conçu au début de sa mission. Ce dernier comprenait les trois points suivants :

1° Division du Canada en provinces nouvelles et Union Fédérale sous le nom de British North America.

2° Gouvernements particuliers dans les provinces.

3° Envoi de députés par chaque province au Parlement Impérial.

Il y a loin de ce plan grandiose à celui plus modeste exposé dans le rapport et qui se ramène au Gouvernement responsable et à l'Union Législative du Haut et du Bas-Canada. Le gouvernement responsable n'était demandé d'une façon formelle que par les réformateurs du Haut-Canada. Les Français du Bas-Canada voulaient simplement avoir le contrôle sur leur province sous une Législation fédérale.

Comment expliquer ce changement dans les conceptions de Lord Durham ?

Peut-être craignait-il de trop entreprendre à la fois. De plus, le mauvais état des finances des provinces rendait la fédération difficile. Il y avait enfin des raisons pratiques d'une portée plus immédiate. Durham avait à compter avec le Parlement britannique. Or, les tories ne voulaient pas entendre parler de Fédération et le ministère ne se sentait pas en force pour adopter une solution qu'ils eussent combattue.

Durham se contenta donc de l'Union Législative. Quant au Gouvernement responsable il était destiné à donner satisfaction aux réformateurs du Haut-Canada. Par contre, les Français étaient sacrifiés.

En proposant les deux grandes réformes : Union des deux Canadas et gouvernement responsable, Durham en fait valoir les avantages et indique les moyens de les réaliser.

D'abord il préconise une action immédiate. Au Bas-Canada, il serait impossible de rétablir l'ancienne Constitution. Aucun des partis n'en voudrait. D'autre part, on ne pouvait rendre permanent le système de domination

par la force. Au Haut-Canada, le système du Gouvernement responsable était le seul moyen de garantir le loyalisme des réformateurs et de les empêcher de se tourner vers les institutions républicaines et les Etats-Unis.

D'ailleurs Durham a confiance dans la vertu des institutions britanniques pour assurer le développement des colonies et leur union avec la métropole. Il fixe pour but à la politique anglaise au Canada la constitution d'une nation animée d'un même sentiment de loyalisme vis-à-vis de la Grande-Bretagne.

C'est dans cet esprit qu'il propose l'introduction du gouvernement responsable. Celui-ci sera l'application des principes de la constitution anglaise. Mais sa mise en pratique n'entraînera pas de changements dans les formes du Gouvernement actuel. Cela peut être réalisé par une simple modification dans les instructions du Gouverneur : celui-ci n'aurait qu'à nommer des ministres jouissant de la confiance de l'Assemblée. Le résultat sera de placer le gouvernement intérieur des colonies aux mains des colons eux-mêmes, qui seront maîtres de l'élaboration et de l'exécution des lois. Cependant, il n'y a là rien qui doive effrayer la métropole. Celle-ci gardera un contrôle sur quelques matières essentielles : la fixation de la forme du gouvernement, la direction des relations extérieures, politiques et commerciales avec la mère-patrie, les autres colonies et les nations étrangères, la disposition des terres publiques.

Pour la conduite à observer vis-à-vis des Français, Durham s'en tient à des affirmations insuffisamment démontrées, et paraît assez embarrassé pour justifier ses propo-

sitions. Durham commence par reconnaître la bonne foi et même la légitimité des aspirations des Canadiens français ; mais il s'efforce ensuite de démontrer que ces aspirations sont vaines, que le Canada tout entier doit être anglais d'esprit, sinon de race et de langue. Les Français sont destinés à rester une minorité à laquelle on ne saurait sacrifier la majorité anglo-saxonne plus productive qui doit peupler tout le reste du Canada (1).

Or, les choses se sont passées d'une façon différente de ce qu'avait prévu Durham. Les Français tout en prenant une extension et une influence inattendues ont manifesté en même temps un loyalisme à toute épreuve.

L'union des deux Canadas. — Nous avons vu qu'après avoir été partisan de la Fédération canadienne, Durham avait fini par proposer dans son rapport l'union des deux seules provinces du Haut et du Bas-Canada. Il est intéressant de voir sur quelles raisons il base sa proposition. En fait, on s'aperçoit qu'il tient compte surtout des besoins du parti le plus fort, tout en tâchant de mitiger la sévérité de la sentence. Deux sortes d'Unions sont possibles, Fédérale et Législative. L'Union fédérale est laissée de côté, car elle n'eût pas permis de rétablir l'ordre au Bas-Canada. Il fallait soumettre celui-ci à la loi vigoureuse d'une majorité anglaise. Donc, c'est l'Union Législative qui est adoptée. Mais dans cette union, il faudra éviter de donner le même nombre de représentants à chaque province, la représentation sera basée sur la population. Or, à cette époque, le

(1) V. Sir Ch. Wentworth Dilke : *Greater Britain*, 1868, p. 51.

Haut-Canada était peuplé de 400.000 Anglais, et le Bas-Canada de 150.000 Anglais et 450.000 Français. Durham espérait que les Français se trouvant en minorité d'une façon légale accepteraient cet état de choses et renonceraient à toute tentative d'opposition.

Voici donc quelle devra être selon le rapport la nouvelle constitution des deux Canadas. On restaurera l'Union des deux provinces en une seule sous une même législature. La législature sera composée de deux parties : une Assemblée élue et un Conseil législatif capable d'agir comme contrepoids à l'Assemblée populaire.

Cette forme de gouvernement était-elle aux yeux de Durham l'idéal à atteindre au Canada? Il est difficile de le croire. Il est bien plus probable qu'il considéra l'Union législative comme un pis-aller et même comme une mesure transitoire. Pour le moment, il renonçait à l'idée de la Fédération, mais sans cesser d'entrevoir celle-ci dans l'avenir. On trouve, en effet, dans le rapport une opinion qui indique assez clairement où allaient les préférences de l'auteur. Durham se demande s'il n'y aurait pas avantage à étendre l'Union législative à toutes les provinces du Canada. Ce serait un moyen de renforcer le lien entre les colonies et la métropole, et une sauvegarde contre l'influence américaine. Mais n'est-ce pas là une façon détournée de prôner les avantages supérieurs de la Fédération? En tout cas, ce sont ceux-là mêmes que l'on fit valoir en 1867 quand le gouvernement fédéral fut établi.

Suite donnée aux propositions de Lord Durham. — Il nous reste maintenant à voir quel fut l'effet du rapport de Lord

Durham et quelle suite l'on donna à ses propositions. On peut dire que, malgré la disgrâce dans laquelle il tomba, son rapport servit de base aux réformes que l'on réalisa au Canada. D'abord, le principe de l'Union Législative des deux provinces fut facilement accepté par le Gouvernement qui dès 1841 fit passer un bill établissant la nouvelle Constitution. Dorénavant, le Haut et le Bas-Canada possédaient un seul Conseil Législatif et une seule Assemblée. Le Conseil Législatif était composé de 27 membres. Le président était nommé et remplacé par le Gouverneur. L'Anglais était la seule langue officielle pour les actes écrits et imprimés de la Législature.

D'autres clauses se référaient à la perception des droits pour les colonies et pour le trésor impérial, à la nomination d'une Cour d'Appel, et à la réglementation du commerce. Les revenus des deux provinces étaient réunis en un seul budget dont le vote était attribué à la Législature. La Couronne se réservait seulement, à titre de fonds consolidé, £ 45.000 pour les dépenses de gouvernement et les services judiciaires, et £ 30.000 pour les appointements de certains fonctionnaires et le paiement des pensions. Les dettes des deux provinces étaient unifiées.

L'établissement des municipalités était confié au gouverneur (1).

L'introduction du gouvernement responsable fut plus discutée et demanda plus de temps que l'Union des deux Canadas. Lord Russell en présentant au Parlement l'Union Bill le 3 juin 1839 dit qu'il ne pourrait accepter la théorie

(1) V. Todd, *op cit.*, p. 72 et suiv.

du gouvernement responsable tel que Durham le proposait. Mais il transigea et envoya une dépêche à Poulett Thomson, le gouverneur du Canada, lui recommandant de gouverner d'accord avec les vœux clairement exprimés de la population.

Poulett Thomson eut à exécuter la nouvelle Constitution. Les Canadiens fatigués de l'agitation lui permirent de remettre les affaires en ordre. Cette tâche lui fut aussi facilitée par l'exil de Mackenzie et de Papineau. Il mourut en 1841 des suites d'une chute de cheval.

Sir Ch. Bagot lui succéda. Les Tories étaient au pouvoir en Angleterre. Pour prouver son impartialité, il accepta un ministère de réforme (Baldwin-Lafontaine). Les libéraux des deux provinces s'étaient coalisés et avaient acquis une influence prépondérante. L'année suivante, Bagot démissionna.

Son successeur fut Sir Ch. Metcalfe. Celui-ci entra en conflit avec le ministère qui prétendait nommer à toutes les fonctions. Le gouverneur provoqua de nouvelles élections où le parti de la Réforme fut battu. Metcalfe était soutenu par Wakefield en ce moment député du comté français de Beauharnois. Il démissionna en 1843.

Sous son successeur, lord Cathcart, le ministre conservateur Draper consentit au paiement d'une somme de £ 10.000 pour indemniser les habitants des pertes subies au Bas-Canada pendant la révolte. Les conservateurs firent une très vive opposition.

Enfin, avec lord Elgin, gendre de lord Durham, le Gouvernement responsable au Canada allait sortir de la période des hésitations. Lord Elgin fut envoyé en janvier 1847

sous le ministère de lord John Russell, avec des instructions formelles du comte Grey, secrétaire colonial, en vue de faire fonctionner le Gouvernement parlementaire. Le comte Grey s'y exprimait dans les termes suivants : « J'ai à vous recommander de vous abstenir de changer votre Conseil Exécutif avant qu'il ne devienne parfaitement clair qu'il est incapable, avec l'aide loyale qu'il a le droit d'espérer de vous, de mener le Gouvernement d'une façon satisfaisante, et de s'imposer à la confiance de la Législature (1). »

Lord Elgin suivit exactement ces instructions, et on peut dire que de lui date le jeu normal du Gouvernement responsable au Canada. Il nomma un ministère libéral Lafontaine-Baldwin. A la suite de désordres suscités à Montréal par les Anglais, le siège du Gouvernement fut transporté à Toronto puis finalement à Ottawa. Mais d'une façon générale, cette politique fut heureuse et se traduisit par la satisfaction des habitants. Elle eut surtout pour effet de ramener les Français à des sentiments de loyalisme.

A la longue, la pratique du Gouvernement responsable favorisée par Elgin eut un résultat remarquable. Les conservateurs du Haut-Canada se trouvèrent en face des réformateurs unis aux Français. Les deux camps étaient de force à peu près égale. Cela empêcha la formation de tout gouvernement stable. Les conservateurs formèrent en 1849 la ligne de l'Amérique du Nord britannique pour réaliser le plan de Confédération de Durham. Enfin, en 1864 les réformateurs et les conservateurs forment un

(1) Egerton, *Origin and Growth of the British Colonies*.

Gouvernement de coalition devant l'impossibilité de faire agir d'une façon efficace le système parlementaire. Il était entendu que la Confédération, le seul remède, serait réalisée aussitôt que possible.

Tels furent les débuts du Gouvernement responsable dans les colonies anglaises. L'expérience tentée au Canada parut assez concluante pour modifier les vues des hommes politiques et l'opinion publique dans la métropole. Le principe du gouvernement responsable finit par être accepté de tous et nous verrons que dans les autres colonies son établissement entraîna bien moins de difficultés et d'hésitations qu'au Canada.

En 1848, cette forme de Gouvernement fut introduite dans les provinces maritimes, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick. L'île du Prince Édouard l'obtint en 1851.

Quant à l'introduction du Gouvernement responsable dans les colonies de l'Australasie et de l'Afrique du Sud, elle demande une étude détaillée.

Mais avant de commencer celle-ci, il fait remarquer que si la nouvelle orientation de la politique coloniale anglaise fut la justification des vues de Durham, les conclusions de son rapport ne manquèrent pas d'être attaquées. Elles le furent aux colonies par le monde officiel et en Angleterre par le parti tory qui accusait les libéraux de prêter la main aux tentatives séparatistes.

Quelques années après, le comte Grey qui fut secrétaire d'État pour les Colonies dans le ministère Russell de 1846 à 1853 fit justice de ces accusations. Il fit paraître en 1853 un ouvrage du plus haut intérêt où il expose la politique

coloniale de ce ministère. Il déclare qu'il ne s'inspira nullement des conceptions de l'École de Manchester et qu'il ne songeait pas préparer l'émancipation des colonies en leur accordant des libertés politiques.

CHAPITRE III

Le gouvernement responsable en Australie et en Nouvelle-Zélande

Les colonies d'Australasie, par suite de leur formation récente et de leur développement rapide, n'eurent pas longtemps à attendre avant d'être dotées du Gouvernement responsable.

Par la façon dont celui-ci leur fut accordé, elles forment un contraste frappant avec le Canada. Loin d'avoir à subir des épreuves pénibles pour obtenir des institutions parlementaires, elles se les virent offrir par le Gouvernement britannique. C'est que de 1836 à 1854 un changement notable s'était produit chez les hommes d'Etat de la métropole. L'idée de l'autonomie des colonies avait fini par être acceptée. De plus, le Gouvernement responsable ayant fait ses preuves au Canada, il n'y avait pas de raison pour craindre son introduction dans les autres colonies. Aussi, dès que les colonies d'Australie furent suffisamment peuplées et développées, le gouvernement de Lord John Russell leur fournit le moyen de se gouverner de la même façon que le Canada. C'est dans cet esprit qu'il fit voter l'Act du 5 août 1850 connu sous le nom de « *Australian Colonies Government Act* » qui accordait

aux colonies le droit de réformer elles-mêmes leur Constitution. Ce texte essentiel les mettait sur la voie du Gouvernement responsable qui ne devait pas, en effet, tarder à leur être appliqué.

L'établissement de l'Angleterre en Australie remonte à la fin du XVIII^e siècle. La première colonie fut la Nouvelle-Galles du Sud. Mais d'autres colonies séparées furent ensuite fondées, dans lesquelles le développement de l'autonomie suivit une marche parallèle.

NOUVELLE-GALLES DU SUD. — Un acte de 1784 prévoyait le transport des condamnés en Autralie. En 1787, le capitaine Philipp fut nommé Gouverneur et envoyé en Nouvelle-Galles du Sud avec des pouvoirs très larges, presque absolus relatifs à l'organisation d'un gouvernement. L'année suivante une colonie de convicts était constituée. Au début, ce ne fut qu'une colonie de transportation dont le Gouvernement fut purement militaire. Mais bientôt des colons libres vinrent s'y établir nombreux. Aussi en 1823, une charte rudimentaire et temporaire fut accordée par le Parlement Impérial et un Conseil fut créé comprenant les plus hauts fonctionnaires de la colonie.

En 1828, un acte du Parlement renforçait ces mesures temporaires et comportait une amélioration du service judiciaire. Cet acte était applicable à la colonie de Tasmanie séparée de N-S-W en 1823. On ne reconnaît pas encore

(1) Pour l'historique du gouvernement responsable en Australasie, v. Quick et Garran : *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, p. 35 et suiv. ; et Jenks : *history of the Australian Colonies*, 1896, p. 139 et suiv.

le besoin de convoquer une Assemblée Législative dans ces colonies. La première Législature représentative fut créée par un texte du 30 juillet 1842. Elle comprenait un Conseil Législatif composé de 36 membres dont 12 nommés par la Couronne et 24 élus par les habitants au suffrage censitaire. Le Pouvoir Législatif lui était entièrement dévolu, sous l'autorité du gouverneur. Les Bills imposant des droits de douane devaient être réservés à l'assentiment de la Reine. Le gouverneur recevait le droit de créer des Conseils de district pour le gouvernement local (1).

Cet acte n'accordait pas le gouvernement responsable. Il fut amendé par l'Acte du 5 août 1850 (*Australian colonies Government Act*) qui étendait quelque peu les pouvoirs du Conseil Législatif et élargissait le corps électoral par un cens plus libéral.

Une importante concession était faite par la Couronne : le gouverneur, avec l'avis du Conseil pouvait imposer sans approbation de la Couronne tous droits de douane à l'importation, mais pas de droits différentiels.

Le Conseil Législatif recevait le pouvoir de modifier le cens électoral et de créer une représentation bicamérale (art. 32) (2).

Les attributions budgétaires du Conseil législatif étaient considérablement étendues. L'Acte lui attribuait le contrôle entier du budget, à l'exception des ressources provenant des ventes et baux de terres publiques, et des redevances diverses perçues sur les mines d'or. Ces matières con-

(1) V. Jenks, p. 160.

(2) V. Jenks, p. 233.

tinuaient à être régies par l'*Impérial Land Sales Act* de 1842, sous l'autorité du Gouverneur.

Ces restrictions apportées aux pouvoirs du Conseil furent une cause de mécontentement pour les Colons, d'autant plus qu'à la même époque, le gouvernement métropolitain cessait de contribuer aux dépenses des Colonies.

L'année suivante, se produisit une protestation du Conseil contre cet Acte qui lui donnait des pouvoirs fiscaux jugés encore insuffisants. Par suite, il obtint en 1852 le contrôle du *Land fund*.

Le gouvernement responsable. — Le Conseil Législatif élu d'après les nouvelles règles continua les réclamations du premier, et demanda une constitution analogue à celle du Canada.

En 1852, sir John Pakington, secrétaire pour les colonies, écrivait au gouverneur pour lui déclarer qu'il approuvait ces vues et que le gouvernement de sa Majesté désirait établir dans chaque colonie une nouvelle Législature sur la base d'une Chambre élective et d'un Conseil Législatif nommé.

C'est alors qu'un Comité fut nommé par le Conseil Législatif de la colonie pour élaborer un plan de constitution.

Par son caractère transitoire (art. 32), l'Acte de 1850 permettait la prompte mise en œuvre des principes du gouvernement responsable.

De 1852 à 1854, le Comité constitutionnel de Nouvelle-Galles du Sud, comme ceux des autres Colonies, prépara

une nouvelle constitution qui fût soumise avant la fin de 1854 à l'assentiment de la Couronne.

Tous ces Bills ne furent pas ratifiés de la même façon. Ceux présentés par la Tasmanie et l'Australie du Sud furent approuvés selon les prescriptions de l'Acte de 1850, par la seule autorité de la Couronne. Ceux de Victoria et Nouvelle-Galles du Sud, au contraire, renfermaient des prescriptions qui devaient être soumises au Parlement. Ce dernier leur fit subir quelques modifications; aussi a-t-on pu prétendre que ces Constitutions n'étaient pas exactement celles qu'avaient voulu se donner les Colonies intéressées. Toutefois, elles ne firent pas de difficultés à accepter leurs nouvelles constitutions. (V. Jenks, p. 234).

Les Bills établissaient une représentation bicamérale consistant en un Conseil Législatif nommé par le gouverneur et une Assemblée Législative élue.

Les pouvoirs de la Législature étaient fixés de la façon suivante. Elle posséderait le pouvoir législatif général, le droit de taxation (y compris les douanes), le droit de disposer des revenus, des terres vacantes, celui de modifier la constitution du conseil et de l'Assemblée dans certaines conditions.

Des restrictions étaient apportées à l'exercice de ces pouvoirs : la législature ne pourrait établir de droits sur les objets et marchandises destinés aux forces de Sa Majesté stationnées dans la colonie ; elle ne pouvait voter de lois commerciales et fiscales en contradiction avec les traités passés entre la Grande-Bretagne et des puissances étrangères, ni établir de droits différentiels ou préférentiels. Enfin, tous les Bills ayant pour objet de disposer

d'une part quelconque du revenu public ou d'imposer un nouvel impôt ou une taxe devaient être soumis en premier lieu à l'Assemblée Législative.

L'initiative des dépenses appartiendrait au Gouverneur.

Ce projet amendé par le maintien des clauses antérieures sur l'approbation ou la désapprobation des Bills fut voté par le Parlement Britannique le 16 juillet 1855 et devint le *N. S. Wales Constitution Statute*. En même temps fut voté l'Acte applicable à la colonie de Victoria.

Le point remarquable de ces constitutions réside dans l'organisation des Chambres Hautes. En Nouvelle-Galles du Sud, le Comité avait proposé de créer une Chambre Haute héréditaire. Ce projet fut rejeté par le gouvernement métropolitain. Mais le New-South Wales Act (comme la Constitution de Nouvelle-Zélande, un peu antérieure établit une Chambre Haute nommée par le gouverneur avec l'avis du Conseil Exécutif. Seulement les 4/5 des membres devaient être étrangers à l'administration.

En Australie du Sud, Victoria et Tasmanie, l'élection de la Chambre Haute fut admise dans des conditions de cens plus rigoureuses que pour l'Assemblée.

A ce sujet, Jenks fait remarquer que ces Chambres Hautes électives, établies au nom de la démocratie, devaient être en raison du cens élevé plus conservatrices que des Chambres nommées par les ministres, eux-mêmes les élus du peuple (v. Jenks, p. 237).

Les Parlements devaient avoir une cession tous les ans. Leur durée était variable selon les colonies. La Chambre Basse durait 5 ans, sauf en Australie du Sud où la limite

était abaissée à 3 ans. Pour les Conseils Législatifs, ils étaient renouvelés par fractions, tous les 2 ans en Victoria, tous les 3 ans en Tasmanie, et tous les 4 ans en Australie du Sud.

L'application du gouvernement responsable fut réalisée selon les instructions qu'adressa Lord John Russell aux gouverneurs en leur transmettant ces Actes. A ce sujet, une discussion s'est élevée entre les juristes australiens pour déterminer si le gouvernement responsable découle des instructions aux gouverneurs ou des textes constitutionnels.

Il est de fait, qu'aucun texte ne le vise directement (Jenks, p. 238). On prévoit simplement des compensations pour « certains fonctionnaires plus exposés qu'auparavant à perdre leurs fonctions pour des motifs politiques ».

Les Constitutions de Victoria et d'Australie du Sud précisent davantage et décident qu'un certain nombre de membres du Gouvernement devront être tirés du Parlement.

Enfin, toutes les Constitutions, sauf celle de Tasmanie, donnent au gouverneur le droit de renvoyer de sa propre autorité les fonctionnaires susceptibles de se retirer pour des motifs politiques.

Sur cette base peu solide, il y eut quelques difficultés à mettre en application le régime du gouvernement responsable. Aussi comprend-on que les instructions délivrées aux gouverneurs aient eu, en Australie comme au Canada, plus d'efficacité que les textes constitutionnels.

De même que pour le Canada, il est bon de s'expliquer sur l'esprit qui inspira ces instructions. L'introduction du

gouvernement responsable en Australie était-elle destinée à mettre en pratique les théories libérales et à favoriser l'émancipation des Colonies? Les succès décisifs du libéralisme de 1839 à 1850 justifieraient une pareille opinion. Mais il vaut mieux s'en tenir aux déclarations si nettes du comte Grey dans son livre consacré à la politique coloniale de Lord John Russell. Pour ces hommes d'Etat, le gouvernement responsable était un moyen de renforcer l'attachement des Colonies à la métropole.

Le nouveau parlement de Nouvelle-Galles du Sud fut ouvert le 22 mai 1856 (1).

Depuis lors, des modifications insignifiantes ont été apportées au jeu des Assemblées. Mais leurs pouvoirs ont été élargis par des Actes du Parlement impérial. Par exemple : les droits différentiels et préférentiels ont été autorisés le 26 mai 1873 par l'*Australian Colonies Duties Act*.

VICTORIA. — L'ancien district de Port-Philipp fut séparé de N. S. W. et érigé en colonie indépendante le 5 août 1850, sous le nom de Victoria.

Cette colonie recevait un Conseil Législatif dont les pouvoirs étaient analogues à ceux du conseil réorganisé de N. S. W. et des nouveaux conseils de la Terre de Van Diémen et de l'Australie Méridionale.

Le Conseil Législatif fixa la composition du Conseil de Victoria : 30 membres dont 10 nommés et 20 élus.

(1) Le cabinet était composé à l'origine de 5 membres. Ce nombre fut porté ensuite à 10. V. Todd, *op. cit.*, p. 55.

Le gouvernement responsable. — Ce système de Conseil législatif mixte uni au gouvernement personnel était destiné à disparaître pour faire place à une Constitution plus semblable à celle de l'Angleterre. La législature de N-S-W prit la tête du mouvement et le gouvernement britannique lui donna volontiers satisfaction. L'afflux de population causé par la découverte des mines d'or rendait désirable et possible le gouvernement responsable (1). Une dépêche de Sir John Pakingto du 18 juillet 1853, faisait à la législature de Victoria les mêmes promesses qu'à celle de N-S-W.

Une Commission fut élue par le Conseil législatif de Victoria pour élaborer un plan de constitution. Celui-ci, conçu sur les mêmes lignes que celui de N-S-W fut envoyé devant le Parlement britannique et la Constitution de Victoria fut votée le 16 juillet 1855.

Un ministère responsable fut constitué après la proclamation de la Constitution.

La Constitution de Victoria fut modifiée comme celle des autres colonies par des Actes du Parlement Impérial élargissant les pouvoirs des gouvernements coloniaux.

La composition des Chambres subit aussi des changements. Le Conseil législatif était d'abord formé de 30 membres élus au suffrage censitaire, puis de 41, enfin de 48 en 1888. La durée du mandat fut réduite de 10 à 6 ans.

L'Assemblée compta d'abord 60 membres élus au suf-

(1) V. Jenks, p. 230.

frage censitaire, puis 95 élus au suffrage universel ou presque.

Depuis que cette constitution est en vigueur des conflits se sont élevés entre les deux Chambres résultant de ce fait que le Conseil législatif n'a que le droit d'accepter ou de rejeter les crédits votés par l'Assemblée.

TASMANIE. — (*Terre de Van Diémen*). — La prise de possession de la colonisation s'effectuèrent en 1803. En 1823, la terre de Van Diémen était séparée de N-S-W et constituée en colonie distincte. A sa tête était placé un lieutenant gouverneur assisté d'un Conseil exécutif et d'un Conseil législatif tous deux nommés.

L'acte de 1850 pour l'amélioration du gouvernement des colonies australiennes autorisait le Conseil existant à en créer un nouveau de 24 membres au plus dont 1/3 nommés et 2/3 élus.

Un projet de constitution fut élaboré par le Conseil ainsi formé. D'après ce projet, la législature devait se composer de : un Conseil de 15 membres élus à un suffrage censitaire restreint, et une Chambre de représentants de 30 membres élus à un suffrage plus large.

Cette représentation bicamérale devait remplacer le Conseil de 1850. La constitution fut proclamée le 24 octobre 1856 et un ministère responsable fut aussitôt formé.

AUSTRALIE DU SUD. — En 1834, un acte permettait au gouvernement de constituer l'Australie du Sud en colonie distincte. Un gouverneur, un juge et des commissaires furent

nommés par le gouvernement de la colonie et la colonisation commença en 1836.

En 1841, des difficultés financières s'étant produites la colonie devenait une colonie de la Couronne gouvernée par un gouverneur et un Conseil législatif de 7 membres nommés.

L'Acte du 5 août 1850 étendait à l'Australie du Sud les mêmes principes qu'en N-S-W, et autorisait la législature existante à créer un Conseil législatif de 24 membres au plus dont 1/3 nommés.

En 1853, le Conseil législatif usant de son droit d'amender la constitution élaborait un Bill créant un Conseil législatif de 12 membres nommés et une Assemblée de 36 élus. Mais ce Bill fut refusé par le gouvernement anglais comme limitant trop le droit de contrôle de la Couronne.

En 1853, un nouveau projet établissait deux Chambres électives. Ce Bill, comme en Tasmanie, n'était qu'un développement de la constitution existante.

La nouvelle constitution fut proclamée le 24 octobre 1856 et le premier ministre responsable nommé en 1857.

AUSTRALIE OCCIDENTALE. — La prise de possession de ce territoire eut lieu en 1826 et sa colonisation en 1829. En 1831 un Conseil exécutif et législatif nommé par le gouvernement y fut établi. En 1870, ce Conseil fut remplacé en vertu de l'acte du 5 août 1850, par un Conseil exécutif et un Conseil législatif de 26 membres dont 9 nommés et 17 élus.

Gouvernement responsable. — Peu après, un mouvement

se produisit en faveur du gouvernement responsable. En 1874, un projet de constitution fut envoyé au Secrétaire d'État pour les colonies qui déclara que la colonie n'était pas encore prête pour ce changement.

En 1884, le gouverneur, tout en admettant l'idée du gouvernement responsable conseillait la division de la colonie en deux, le Nord devant former une Crown-Colony. Le Conseil Législatif en 1887 protesta contre ce projet et réclama le gouvernement responsable.

En 1889, eurent lieu les élections d'un nouveau Conseil Législatif qui élaborait un plan de constitution. Il demandait une Législature bicamérale avec Chambre Haute de 15 membres élus. Des difficultés s'élevèrent au Parlement anglais pour faire passer ce bill en raison de la faible population de la colonie (40.000 hab.). Il passa enfin dans le courant de 1890, et sa proclamation le 21 octobre fut suivie de la nomination d'un ministère responsable.

Un amendement au plan de constitution portait que la Chambre Haute serait nommée jusqu'à ce que la population atteignit 60.000 habitants. Cette condition fut réalisée en 1893.

QUEENSLAND. — En 1823, on établissait à Brisbane une colonie pénale qui fut supprimée en 1839. Dès lors ce territoire fut ouvert à la colonisation libre et rattaché à la Nouvelle-Galles du Sud.

Le 6 juin 1859, il en fut séparé et forma une nouvelle colonie, Queensland. Celle-ci était dotée d'une Législature composée d'un Conseil Législatif nommé par le gouverneur avec 4 ou 5 au moins des membres non fonctionnaires, et

d'une Assemblée Législative élue au suffrage censitaire. Les pouvoirs étaient analogues à ceux des législateurs des autres colonies ? Le gouvernement responsable fut, en même temps, mis en pratique.

NOUVELLE-ZÉLANDE. — Les premiers établissements en Nouvelle-Zélande remontent à 1826. En 1829, la colonie de Nouvelle-Zélande prit possession de l'île en son nom et y fit venir des colons. Cela amena le gouvernement impérial à faire sentir son action. Un lieutenant gouverneur fut envoyé qui négocia avec les chefs indigènes le traité de Waitangi, reconnaissant la souveraineté sur les îles à la Grande-Bretagne. Le 22 mai 1840 cette souveraineté fut officiellement proclamée.

Le 16 novembre 1840, la Nouvelle-Zélande était érigée en colonie distincte et pourvue d'un Conseil Législatif nommé.

Dans les années qui suivirent, un mouvement se produisit en faveur d'un gouvernement représentatif et responsable.

Nouvelle constitution et Gouvernement responsable. — Les vœux des colons furent satisfaits, et le 30 juin 1854 une nouvelle Constitution leur était accordée. L'organisme de la Colonie était plus compliqué que celui des colonies australiennes, car il comprenait des gouvernements provinciaux et un gouvernement général.

Le nombre des provinces était de 6 et fut plus tard porté à 9. Chacune recevait un surintendant et un conseil, tous deux élus au suffrage censitaire et chargés de l'administration locale et municipale.

Le gouvernement général comprenait le gouverneur, le Conseil législatif et la Chambre des représentants. Le Conseil était formé de 10 membres au moins nommés à vie ; la Chambre de 24 au moins et 43 au plus élus pour 5 ans.

Les pouvoirs de cette législature étaient les mêmes que pour celle d'Australie et ils furent fort élargis par des lois subséquentes.

Le premier parlement fut réuni le 26 mai 1854 (1).

En Nouvelle-Zélande, la présence d'une population indigène assez civilisée a donné naissance à une question qui ne s'était présentée ni au Canada, ni en Australie. Dès que la colonie eut été dotée d'institutions représentatives, on songea à accorder des droits politiques aux Maoris. Pour ne pas cependant assimiler l'électeur indigène à l'électeur blanc, on s'arrêta à la combinaison suivante : Les Maoris furent répartis dans des circonscriptions électorales distinctes de celles des blancs et eurent à élire 4 députés. Ceux-ci sont placés à la Chambre des représentants sur un pied d'égalité avec leurs collègues blancs.

Malgré des actes de 1873 et 1878, prévoyant la nomination de ministres Maoris, le fait ne s'est pas encore produit, et il y a peu de chances pour qu'il se produise (2).

D'ailleurs la représentation des indigènes n'a pas soulevé de grandes difficultés en Nouvelle-Zélande, étant

(1) Le fonctionnement du gouvernement responsable fut assez pénible au début, et ne devint normal que sous le gouverneur Gore Browne en 1856. v. Jenks, p. 240.

(2) Pierre Leroy-Beaulieu : *Les Nouvelles Sociétés Anglo-Saxonnes*, 1897, V. Todd, *op. cit.*, p. 56.

donné la faiblesse de la population Maori par rapport à la population blanche. Les indigènes se trouvent, en effet, à peine 43.000 en voie de décroissance contre plus de 800.000 blancs. Ceux-ci n'ont donc pas à craindre de voir leur prépondérance mise en échec.

CHAPITRE IV

Gouvernement responsable en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud britannique dont le gouvernement fédéral commence à peine à fonctionner, comprend pour le moment, quatre colonies à gouvernement responsable : le Cap, le Natal, le Transvaal et l'Orange (1).

Ces colonies se trouvent dans des conditions spéciales qui ont influé sur l'octroi des libertés politiques. Nous voulons parler de la présence d'une population noire très importante et des luttes entre colonies anglaises et hollandaises.

I. *La question indigène.* — Les noirs qui peuplent l'Afrique du Sud sont au nombre de 5 à 6 millions. Ils appartiennent à la race Bantou et comprennent les Cafres, les Zoulous, etc. Leur constitution sociale est encore primitive ; la majorité vit en tribus à l'état pastoral, et douées de degrés variables d'indépendance vis-à-vis des autorités coloniales. Mais il faut tenir compte d'un nombre considé-

(1) La Rhodesia, la Basutoland, le Bechuanaland et le Swaziland restent des colonies de la Couronne.

nable d'indigènes émancipés vivant dans d'autres régions que leur pays d'origine ou travaillant comme ouvriers ou domestiques dans les villes du centre et dans les ports.

Les blancs ne forment dans l'Afrique du Sud qu'une faible minorité. Dans la colonie du Cap, les trois quarts de la population sont de couleur ; au Natal les blancs ne sont qu'un douzième du total, en Orange, près de la moitié, au Transvaal un quart.

Au temps de la domination hollandaise, les noirs étaient réduits en esclavage. La venue des Anglais les a émancipés, et c'est là la cause principale du ressentiment des Boërs contre les Anglais. Même dans les régions où les Boërs gardaient leur indépendance politique les missionnaires anglais venaient s'immiscer dans les questions indigènes, surtout celle du travail forcé.

Les tendances humanitaires des colons anglais leur ont fait accorder le droit de vote aux indigènes. Mais au début, cela pouvait paraître une mesure purement platonique, car les conditions d'instruction et de cens imposées à tout électeur devaient écarter du vote la presque totalité des indigènes. Il en était ainsi au Cap ; au Natal, en effet, le vote était ouvert aux indigènes, mais à des conditions très difficiles, ce qui le rend pratiquement inopérant (1).

Dans la colonie du Cap, au contraire, le vote des noirs se présente, de plus en plus comme un danger pour l'intégrité de la domination blanche. Les indigènes sont arrivés en assez grand nombre à justifier de revenus et d'une

(1) Colquhoun : *The Africander Land*, p. 76.

éducation suffisants (1), et par suite à exercer leur droit de vote. Ils n'ont pas de représentation directe, mais par leur nombre possèdent une influence sensible sur les élections, influence qui doit croître avec les progrès du bien-être et de l'instruction.

Devant cette nouvelle force politique des indigènes les colons anglais commencent à se départir à leur égard de leur ancien libéralisme et ne sont pas loin d'adopter la même attitude que les Boërs (2). A la fin de la dernière guerre, les deux Républiques posèrent comme condition à leur soumission qu'aucun droit politique ne serait accordé aux indigènes tant que durerait le régime de colonie non autonome. Elles n'avaient rien à redouter à ce sujet pour le jour où elles auraient de nouveau à élaborer leur propre législation.

Or il est intéressant de rapprocher de cette attitude une délibération de la Commission des Affaires indigènes au Cap prise en 1904, où il est dit : « Il est certain que dans toute l'Afrique du Sud, les Européens ne toléreront dans aucune législature un ministère dépendant d'une majorité dont les membres devraient leurs sièges aux électeurs indigènes (3). »

Il est donc remarquable que tous les Européens, Anglais comme Boërs, se préoccupent de ne pas se laisser enlever par les noirs la direction du gouvernement. On a proposé un système d'électorat indigène uniforme pour toute

(1) En 1903, sur 135.168 électeurs inscrits, il y avait 20.718 non Européens.

(2) Alexander Davies ; *The native problem in South Africa*, Londres 1903.

(3) V. Colquhoun, *op. cit.*

l'Afrique du Sud, imité de celui dont jouissent en Nouvelle-Zélande les Maoris.

Quoi qu'il en soit, cette question du vote des indigènes est une des plus discutées en Afrique du Sud. On peut même dire qu'elle a contribué à retarder la Fédération des colonies.

Telle est une des conditions spéciales qui ont influé sur l'octroi des libertés politiques en Afrique du Sud. La seconde fut constituée par les luttes entre l'Angleterre et les Républiques Boërs. Nous serons suffisamment renseignés sur l'effet de ces luttes par l'historique du Gouvernement responsable en Afrique du Sud.

II. *Débuts du Gouvernement responsable.* — La plus ancienne colonie, le Cap, fut la première à jouir du Gouvernement responsable. En 1853, une Constitution représentative y était établie. Le Gouvernement se composait du gouverneur tenant ses commissions de la Couronne, d'un Conseil législatif, et d'une Assemblée tous deux élus par le peuple (1).

En 1869 le Gouvernement Impérial prit l'initiative de proposer l'introduction du Gouvernement responsable. Mais cette proposition rencontra des résistances à la fois chez le gouverneur et chez les colons. Le premier prétendait que cette forme de gouvernement était bonne pour des communautés qui visaient à l'émancipation, et les seconds craignaient de voir retirer les troupes anglaises qui les ras-

(1) *Questions diplomatiques et coloniales*, 1^{er} septembre 1909, cap. E. de Renty, *l'Angleterre en Afrique*.

suraient en face d'une population indigène très nombreuse et contre la fréquence des guerres avec les Cafres.

Cependant, le Gouvernement impérial insista et le Parlement du Cap finit par admettre que le système de la responsabilité ministérielle était le plus approprié à la colonie. Enfin en août 1872, le Gouvernement responsable fut établi.

Le Natal fut érigé en colonie distincte en 1856, avec un Gouvernement comprenant un gouverneur, un Conseil exécutif officiel et un Conseil législatif, en partie élu et en partie nommé. Dès 1875, les membres élus demandaient le Gouvernement responsable avec une représentation bicamérale. La réforme fut opérée en 1893 après de longues négociations.

Les Républiques Boërs. — Quant au Transvaal et à l'Orange, leur Constitution est toute récente et apparaît comme un exemple remarquable de la politique libérale de l'Angleterre après la terrible guerre où les deux Républiques perdirent leur indépendance.

La guerre Anglo-Boër prit fin par le traité de Vereeniging du 31 mai 1902. L'art. 7 promettait aux deux nouvelles colonies le gouvernement civil puis les institutions représentatives et enfin le gouvernement autonome dès que les circonstances le permettraient.

Les Anglais s'appliquèrent aussitôt à faire disparaître les rancunes de la guerre, et dès que le loyalisme des populations leur parut suffisamment assuré, ils leur accordèrent la plus large autonomie.

A la fin de 1902, au Transvaal, le gouvernement civil

remplace en fait le gouvernement militaire et se compose d'un gouverneur et d'un Conseil législatif formé de fonctionnaires et de membres nommés.

En 1905, les institutions représentatives sont établies par l'admission de 30 à 35 membres élus au Conseil législatif. Pour l'électorat, on tenait compte des droits des anciens burghers dans la Constitution républicaine. C'était permettre l'entrée des Boërs dans l'Assemblée.

Enfin, le 6 décembre 1906, le ministère libéral au pouvoir accordait au Transvaal une constitution avec gouvernement responsable, basée sur l'égalité des deux races anglaise et hollandaise, et sur le suffrage universel. Les noirs étaient exclus du vote selon l'engagement pris envers les Boërs dans le traité de Vereeniging.

Le Transvaal possède donc un Conseil législatif de 15 membres élus et une Assemblée législative de 69 membres élus. L'Anglais et le Hollandais sont également admis dans les débats. Le pouvoir exécutif se compose de 6 ministres et du gouverneur.

Cette constitution permit au Transvaal d'envoyer un représentant en 1907 à la conférence coloniale tenue à Londres. Ce fut le général Botha, le même qui avait joué un rôle si glorieux dans la dernière guerre, maintenant devenu le collaborateur du gouvernement britannique.

La colonie du fleuve Orange jouit depuis le 5 juin 1907 d'une Constitution avec gouvernement responsable analogue à celle du Transvaal. C'était cependant un pays plus arriéré que le Transvaal, qui n'avait pas connu, à proprement parler, d'institutions parlementaires, avant la guerre, et qui, pendant la guerre avait fait une résistance opiniâtre.

Le Conseil législatif comprend 11 membres élus, l'Assemblée législative 38 membres élus. Le pouvoir exécutif se compose de 5 ministres.

Ces constitutions, comme il fallait s'y attendre, ont permis l'accès au pouvoir des hommes politiques hollandais dans les deux colonies. On y retrouve la plupart des anciens dirigeants des Républiques Boërs, du Transvaal, Botha, Smuts, de Villiers, dans l'Orange, Dewet.

L'octroi de l'autonomie à ces colonies a été très critiqué par une partie de l'opinion en Angleterre qui trouvait cette mesure dangereuse. Mais les faits ne paraissent pas jusqu'ici avoir démenti les prévisions optimistes du ministère libéral qui a opéré cette réforme, confiant dans la vertu pacificatrice des institutions anglaises.

CHAPITRE V

Principes du gouvernement responsable.

Le gouverneur

L'historique de l'introduction du gouvernement responsable dans les colonies britanniques a eu pour but de mettre en lumière les causes qui l'ont amenée et la raison d'être de cette forme de gouvernement. Nous voudrions maintenant analyser la portée de cette réforme et voir comment en droit et en fait la transition s'est opérée entre les institutions représentatives et le gouvernement responsable.

Il n'est pas douteux que l'on n'ait voulu doter les colonies d'institutions reproduisant celles de la métropole. En effet, il n'y a eu là-dessus aucune hésitation. Aussi est-il bon de donner un aperçu général du gouvernement parlementaire en Angleterre pour savoir comment il a été imité aux colonies. (1)

La formule du gouvernement parlementaire était trouvée en Angleterre depuis 1688 ; la réforme de 1832 la modernisait et dès 1840, on l'appliquait au Canada. La révolution de 1688 avait posé les trois principes qui devaient dès lors gouverner l'Angleterre : irresponsabilité personnelle du

(1) V. Todd. *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. Traduction Deschanel.

roi, responsabilité des ministres, pouvoir de contrôle supérieur du Parlement.

Guillaume III est le premier roi qui forme un ministère en tenant compte exclusivement des partis, et avec des hommes d'État appartenant à l'une ou à l'autre Chambre. A ce moment, commence la mise en pratique progressive du principe de la responsabilité ministérielle avec l'alternance des ministères whigs et tories.

Enfin, le Reform Bill de 1832 enlève le contrôle de la Couronne aux grandes familles des Comtés pour le transférer à la classe moyenne. Ce fait augmente beaucoup l'importance de la Chambre des Communes qui, pratiquement, décide seule du sort des ministères.

Le cabinet est donc l'organe essentiel du pouvoir exécutif, le représentant, devant le Parlement, de la Couronne. C'est à lui qu'incombe la direction des affaires publiques; sans doute théoriquement, le conseil privé est resté le seul conseil légal et responsable de la Couronne qui peut légiférer par la voie des Ordres du Conseil (*Orders in Council*). Les ministres tirent leur autorité du fait qu'ils ont prêté serment comme membres du Conseil privé.

Mais en fait, le rôle du conseil privé est devenu presque nul en matière politique. Ses anciennes fonctions judiciaires se sont bien restreintes; il a surtout conservé la juridiction d'appel pour les colonies.

Avant la Révolution de 1688, le Conseil de Cabinet fut formé par la réunion de quelques ministres confidents du roi. En 1693, le roi Guillaume crée un cabinet Parlementaire homogène pris en majorité dans le parti whig. Depuis cette époque l'homogénéité du ministère est reconnue

comme une condition essentielle du bon fonctionnement du régime parlementaire. Une conséquence naturelle de ce principe a été l'importance croissante du premier ministre. L'office du Premier s'est développé et précisé d'une façon coutumière, sous l'influence d'hommes d'État comme Sir Rob-Walpole, les deux Pitt, Sir Rob-Peel, Lord Palmerston.

Le premier possède la confiance du Roi et supporte toute la responsabilité du ministère. Choisi lui-même par le roi, il présente les autres ministres pour nomination.

La désignation des ministres constitue la fonction propre du Roi qui possède en outre le droit de convoquer et de dissoudre le Parlement, et cela, il ne le fait, que sur l'avis et sous la responsabilité des ministres.

Tout cet organisme parlementaire a été introduit dans les colonies à gouvernement responsable où il fonctionne sous les mêmes formes que dans la métropole, sauf les rares modifications dues aux circonstances locales. Cela est vrai pour les gouvernements particuliers des différentes colonies et pour les gouvernements des Fédérations coloniales.

Nous décrirons plus spécialement ces derniers qui sont les plus importants et qui sont en relations directes avec le gouvernement Impérial. Ils représentent la forme la plus significative de l'autonomie.

La transition entre le Gouvernement représentatif et le Gouvernement responsable. — Lorsque le besoin se fit sentir de modifier le gouvernement des colonies britanniques, la réforme devait s'opérer sans tâtonnements puisque le modèle

du gouvernement parlementaire existait en Angleterre et que les colonies étaient déjà dotées d'assemblées représentatives. Il ne s'agissait pas d'un changement formel de leur constitution, mais d'un simple déplacement de pouvoirs en faveur de ces Assemblées.

Par conséquent, il n'était pas besoin de mesures législatives pour réaliser cette transformation. Aussi le Gouvernement anglais une fois autorisé en 1840 à appliquer les principes du gouvernement responsable au Canada se contenta de donner aux gouverneurs de nouvelles instructions. Todd, l'historien du gouvernement parlementaire dans les colonies britanniques, définit de la façon suivante la transition vers le gouvernement responsable. « Le seul changement positif dans les instructions royales sur l'introduction du gouvernement responsable dans une colonie fut de stipuler qu'à l'avenir les membres du Conseil Exécutif seraient nommés sous la condition de résigner leurs fonctions dès que la confiance de la branche populaire de la législature leur ferait défaut. Mais comme conséquence de ce transfert virtuel de pouvoirs d'un Exécutif irresponsable à un Exécutif responsable, le gouvernement Impérial abandonnait l'exercice du patronage local et les nominations aux diverses fonctions dans la colonie passaient des mains du gouverneur dans celles du Conseil Exécutif ou ministère responsable ».

Ce sont donc les gouverneurs qui eurent à mettre en pratique le nouveau système de gouvernement dans les colonies. On comprend ainsi que les dispositions ou le caractère des différents gouverneurs aient pu influencer au début sur le fonctionnement des institutions parlemen-

taires, comme au Canada, ou même sur leur adoption, comme au Cap.

Constitutions actuelles des colonies à gouvernement responsable. — Les observations qui précèdent nous expliquent pourquoi l'application aux colonies des pratiques parlementaires de l'Angleterre, ne devait pas être accompagnée d'un changement radical dans les organes des gouvernements coloniaux. Mais si, d'une façon générale, les formes extérieures subsistaient, les rapports entre ces divers organes étaient profondément modifiés. De même, la situation des colonies vis-à-vis de la métropole.

Aussi, après avoir vu comment la réforme s'est opérée, il est bon d'en connaître les résultats, c'est-à-dire l'organisation des gouvernements coloniaux, leur degré de dépendance vis-à-vis de la métropole, et les pouvoirs des gouverneurs (1).

Pouvoir Législatif. — Le pouvoir Législatif dans les colonies à gouvernement responsable est exercé par deux Chambres ; une Chambre basse élue au suffrage universel, ou au suffrage censitaire très large ; et une Chambre Haute ou Sénat tantôt élue, comme en Australie, tantôt nommée par la Couronne comme au Canada. Les parlements coloniaux fonctionnent sur le modèle du parlement anglais, suivant des règles coutumières (2).

Pouvoir Exécutif. — Le pouvoir Exécutif est attribué aux ministres qui constituent le Conseil Exécutif ou Con-

(1) Speyer, *op. cit.*, p. 71 et suiv.

(2) Todd. *Parliamentary government in the British Colonies*, p. 47, et p. 50.

seil privé au Canada. Théoriquement, ce Conseil est présidé par le Gouverneur qui dirige le pouvoir Exécutif assisté par les ministres. Mais en réalité, c'est le gouvernement de cabinet qui est pratiqué, comme en Angleterre. Les ministres s'assemblent de leur propre autorité en Conseil de Cabinet et délibèrent librement sous la présidence effective du Premier. Les premiers ministres coloniaux jouissent en effet, de la même autorité que les premiers ministres britanniques. Ils sont les véritables chefs du gouvernement et selon les principes parlementaires, ils constituent autour d'eux des ministères homogènes. Aussi, les ministres ne sont-ils réunis par le gouverneur que pour des consultations sur des affaires étrangères à la politique de parti.

L'exemple d'hommes d'État comme Sir Wilfrid Laurier au Canada, ou M. Deakin en Australie, suffit à donner une idée de l'importance des premiers ministres coloniaux.

Pouvoir judiciaire. — Le pouvoir judiciaire dans les colonies à gouvernement responsable est nettement séparé des pouvoirs Législatif et Exécutif. Ce principe constitutionnel est consacré d'une façon formelle par les actes du Parlement de 1867 et 1900 établissant le Dominion du Canada et le Commonwealth d'Australie : l'organisation des trois pouvoirs y est exposée dans des titres distincts.

Les judicatures coloniales comprennent une hiérarchie de tribunaux avec au sommet une Cour Suprême ou Haute-Cour qui est, en général, établie par la Constitution elle-même. Au Canada, la Constitution de 1867 laisse au

Parlement la faculté de créer une Cour d'Appel générale. Celle-ci a été établie en 1875 sous le nom de Cour Suprême. Dans chaque colonie, la Cour suprême ou Haute-Cour est tribunal d'appel pour tous les procès civils ou criminels et même juge des conflits constitutionnels en Australie.

Mais au-dessus, se trouve le Conseil privé d'Angleterre. Nous verrons plus loin quelles sont les attributions respectives des Cours d'Appel coloniales et du Conseil privé et l'autorité de ce dernier.

Rôle du Gouverneur. — On voit, d'après cet exposé de leurs constitutions que les colonies à gouvernement responsable jouissent d'une organisation d'Etat complète sous la forme d'une monarchie constitutionnelle et parlementaire. Le Gouverneur joue à l'égard du Parlement colonial le même rôle que le roi à l'égard du parlement britannique ou plutôt le roi étant le souverain de toutes les parties de l'Empire aussi bien que du Royaume-Uni, l'action de la Couronne se fait sentir d'une façon tout aussi directe sur le Gouvernement colonial que sur le Gouvernement de la Métropole. Seulement, le roi ne pouvant exercer cette action en personne dans les colonies, s'y fait représenter par des gouverneurs.

Le gouverneur est donc nommé par le roi. Il s'ensuit que ses pouvoirs sont définis par les termes de sa commission et par les instructions qui y sont jointes. Ces instructions sont rédigées sous la responsabilité des ministres de la Couronne, en particulier du Secrétaire d'Etat pour les colonies, et donnent au Gouverneur les moyens d'action nécessaires pour présider au gouvernement de la

colonie et y personnifier l'élément monarchique. Il ne peut donc être responsable que vis-à-vis de la Couronne (1).

Le Gouverneur étant dans la Colonie le dépositaire des pouvoirs du Roi possède des attributions analogues à celles de ce dernier en Angleterre. Il convoque, proroge et dissout le Parlement, promulgue les lois votées par celui-ci et peut les soumettre à l'approbation du Parlement Impérial.

Il nomme les ministres, et, avec leur assistance, les fonctionnaires publics. Il préside le Conseil privé ou Exécutif. Mais nous avons vu qu'en pratique, dans la grande majorité des cas, les ministres s'assemblent au Conseil de Cabinet sous la présidence du Premier.

Le gouverneur exerce dans une certaine mesure le droit de grâce. Il a un droit de plus que le roi en Angleterre : celui de refuser la dissolution du Parlement demandée par les ministres et motivée par de simples intérêts de parti. Cela tient à la durée moins longue des Parlements Coloniaux et à la crainte de dissolutions trop fréquentes.

Telles sont les fonctions du gouverneur qu'il exerce sous la responsabilité des ministres, et en général, d'accord avec eux. Ce rôle a pu paraître effacé, et l'on s'est demandé si le gouverneur n'était pas devenu un rouage inutile dans des colonies jouissant d'une autonomie complète. Au fond, c'est la même question que celle de l'effectivité du pouvoir royal en Angleterre.

Cependant, la plupart des publicistes considèrent que le Gouverneur a encore une utilité réelle. Todd déclare qu'il

(1) Ce mode de nomination rapproche beaucoup les gouverneurs des colonies anglaises des anciens Intendants français envoyés dans les provinces.

est essentiellement un agent politique et non pas seulement un représentant décoratif de la métropole. Mais il ne faut pas surtout chercher l'importance du gouverneur dans ses fonctions apparentes. Il faut plutôt tenir compte de son action officieuse.

Comme le roi, en Angleterre, il constitue une sauvegarde contre les abus de l'autorité ministérielle. Par voie de conseils, de remontrances, il peut apaiser des luttes de partis ou maintenir l'harmonie entre la politique du gouvernement de la colonie et celle du Gouvernement Impérial.

Il est certain que les gouverneurs ont fait beaucoup pour faciliter les débuts du gouvernement responsable en conseillant les hommes politiques des colonies pour qui c'était une chose nouvelle.

En un mot, la véritable utilité des gouverneurs est de maintenir le contact permanent entre les gouvernements coloniaux et le gouvernement britannique. Pour si grande que soit l'autonomie concédée aux colonies, l'Angleterre entend toujours conserver l'intégrité de son empire. La tendance actuelle est même dans le sens d'un resserrement des liens qui l'unissent à elle. Aussi y a-t-il le plus grand intérêt à perpétuer aux colonies le sentiment de la nationalité commune et l'attachement envers la métropole.

Or, pour maintenir ou renforcer ces liens moraux, l'action des gouverneurs peut être considérable. Ainsi s'explique l'importance de leurs fonctions de représentation qui sont une de leurs raisons d'être. Cela rentre si bien dans les vues du Gouvernement anglais, que les gouverneurs sont presque toujours des hommes appartenant à de grandes familles, possédant une fortune personnelle et jouissant,

en plus, de traitements fort élevés qui peuvent aller jusqu'à 40.000 livres.

L'influence morale du gouverneur a été clairement définie par un témoin, M. Pierre Leroy-Beaulieu, et ce qu'il dit de l'Australie peut s'appliquer aux autres colonies. « La représentation est la première de ses fonctions, et, s'il sait s'en acquitter avec tact, elle n'est pas sans importance politique indirecte et contribue à maintenir les liens qui unissent les colonies à la Grande-Bretagne. Un gouverneur anglais est un vrai vice-roi ; il remplit tout à fait le rôle d'un souverain. La présence d'un gouverneur maintient dans la meilleure société australienne un bon ton et une politesse de manières que l'on est étonné de trouver dans un pays aussi jeune. »

On ne saurait donc prétendre que le rôle d'un gouverneur est insignifiant. Ses attributions constitutionnelles sont bien définies et son influence sur l'esprit public de la colonie est loin d'être négligeable.

CHAPITRE VI

Le Contrôle impérial.

Contrôle législatif. — Contrôle judiciaire

La nomination des gouverneurs et leur subordination directe à la Couronne est une des formes, et la plus visible, du Contrôle impérial sur les colonies à gouvernement responsable. Par eux, s'exerce d'une façon permanente l'autorité du secrétaire d'État pour les colonies. Mais il est d'autres manifestations du Contrôle impérial qui donnent la mesure exacte des attributions respectives des gouvernements coloniaux et du gouvernement britannique. On peut les ranger sous 4 chefs différents : le contrôle législatif, le contrôle judiciaire, le contrôle des relations extérieures, la direction des affaires militaires et navales.

Le Contrôle législatif

Le Contrôle législatif peut s'exercer de deux façons, soit comme contrôle proprement dit de la législation des Parlements Coloniaux, soit par la voie d'une législation impériale applicable aux Colonies.

A. *Contrôle sur la législation coloniale.* — Le souverain possède un droit de *veto* à l'égard de la législation britan-

nique et des législations coloniales. Mais dans le premier cas, ce droit est depuis longtemps tombé en désuétude. Dans le second cas, au contraire, il a conservé une vitalité certaine. On fait valoir pour cela l'intérêt de la métropole à maintenir les législations coloniales en harmonie avec la sienne, et l'intérêt des Colonies à voir les erreurs dues à l'inexpérience de leurs gouvernants redressées par le pouvoir paternel du souverain (1).

Sans doute ces raisons perdent de leur valeur quand il s'agit de Colonies à gouvernement responsable auxquelles la métropole s'est engagée à laisser la direction de leur propre politique. Aussi est-ce une règle générale que le gouvernement anglais s'abstienne d'intervenir dans la législation de ces Colonies, et que l'assentiment royal aux mesures législatives des Parlements Coloniaux soit donné par les gouverneurs. Il n'y a d'exception que pour des cas spécifiés dans les instructions des gouverneurs et qui se réfèrent, non pas à des affaires d'ordre simplement local, mais à des intérêts impériaux touchant, par exemple, à l'armée, à la marine, aux tarifs différentiels, aux prérogatives de la Couronne. Dans ces cas, les bills sont réservés par les gouverneurs à l'approbation du souverain. C'est alors que peut intervenir la procédure de désaveu.

On a des exemples, assez rares, il est vrai, d'actes passés par les parlements coloniaux invalidés par la Couronne. Ce fut le cas d'une loi votée par le nouveau parlement du Dominion du Canada qui réduisait le traitement du gouverneur général de 10.000 livres, chiffre fixé par la Constitution de 1867, à 6.500 livres. De même, en 1875, lorsque

(1) (Todd, 156-6).

le gouvernement Canadien introduisit au Parlement un projet établissant une Cour suprême pour le Dominion, les ministres exprimèrent l'intention de supprimer tout appel ultérieur au Conseil privé d'Angleterre. Mais une telle clause ne fut pas insérée, car le gouvernement anglais fit savoir qu'il ne saurait approuver un texte de nature à entamer les droits de la Couronne.

En Australie des cas analogues se sont présentés. Par exemple en 1876, c'était une loi de Queensland sur l'immigration chinoise qui était désavouée par la Couronne comme contraire aux traités passés entre la Grande-Bretagne et la Chine.

L'exercice du droit de *veto* par la Couronne est provoqué par le gouverneur qui réserve les textes législatifs, qui lui paraissent douteux à l'approbation du gouvernement métropolitain (1).

Il peut arriver cependant qu'un acte d'une législature coloniale, passé en violation d'un Acte du Parlement Impérial ne soit pas annulé par la Couronne. Cela n'empêche pas qu'un recours ne puisse être porté devant les tribunaux de la Colonie pour apprécier la validité de cet Acte. Ce fait se produit surtout dans les Colonies fédératives où des difficultés peuvent s'élever entre le Parlement Fédéral et les Parlements provinciaux. Les attributions respectives de ces deux ordres d'assemblées se trouvent fixées par un Acte du Parlement Impérial. Toute usurpation de pouvoirs par l'une d'elles constitue donc une violation de cet Acte et peut motiver un recours devant les tribunaux.

(1) En principe, la compétence d'un Parlement colonial est exclusivement locale et ne saurait s'étendre en dehors des limites territoriales de la Colonie.

B. *Législation Impériale applicable aux Colonies.* — En plus du Contrôle exercé sur la Législation coloniale le Gouvernement britannique conserve son action sur les colonies par la voie de la Législation Impériale. Ce fut de tout temps une question fort délicate que celle de l'autorité législative du Parlement britannique, surtout en matière d'impôts dans les Colonies. L'Angleterre l'a appris à ses dépens, car ce fut là l'origine de la séparation des Colonies d'Amérique. Aussi, instruite par l'expérience s'est-elle, depuis cette époque, très rarement permis de légiférer pour ses colonies.

Il ne s'agit ici que de la Législation proprement dite, car la Common Law anglaise, purement coutumière, s'étend de plein droit aux Colonies (1). « La common Law d'Angleterre est l'héritage naturel des Anglais et est directement applicable à toutes les Colonies du royaume dans les matières qui ne sont pas spécialement réglées par la Législation locale ». Il est, en effet, tout naturel que des colons de race britannique aient conservé le droit en usage dans la mère-patrie. Pour la même raison, l'Angleterre a garanti aux colons français du Canada et aux Hollandais de l'Afrique du Sud, l'application de leur droit national.

On peut donc constater une extension pour ainsi dire automatique du droit anglais aux Colonies. Au contraire, en matière législative, le Parlement britannique évite de s'immiscer dans les affaires intérieures des Colonies. Sa compétence subsiste toujours en théorie, mais il en use, en pratique, très rarement. Il s'en est servi pour voter les

(1) Todd, 213.

deux actes de 1867 et de 1900 qui constituent le Dominion du Canada et le Commonwealth Australien. C'est que, dans ces deux cas, le Parlement Impérial était la seule autorité désignée pour créer de nouveaux gouvernements et les doter de pouvoirs plus étendus que les Gouvernements existants.

La législation commerciale et douanière des colonies, elle-même que, pendant longtemps on avait cru nécessaire de maintenir dans la compétence du Parlement britannique (c'était l'opinion de Lord Durham) a été comprise, au contraire, dans la compétence des Parlements coloniaux.

Nous nous contentons d'indiquer ici l'étendue des pouvoirs des législatures coloniales, nous réservant de développer dans un chapitre spécial ce qui a trait à l'autonomie commerciale et douanière des Colonies.

Le contrôle judiciaire. — Le Conseil Privé

En matière judiciaire, le contrôle sur les Colonies est exercé par le Conseil privé. Il est donc nécessaire d'étudier la compétence du Conseil privé pour ce qui les concerne. Cette compétence, bien que déterminée d'une façon générale présente, certaines modalités selon les Colonies auxquelles elle s'applique.

Le Conseil privé qui a perdu la plus grande partie de ses attributions politiques est resté le tribunal suprême de l'Empire britannique. Les recours portés devant lui peuvent être soit des appels contre des décisions de tribunaux coloniaux, soit de simples requêtes contre des dommages ne rentrant pas dans la juridiction des Cours établies, mais

dont la Couronne veut connaître. Le Souverain rend son jugement après avis du Conseil sur les recours qui lui ont été adressés non pas par la voie des Gouverneurs, mais par la voie ordinaire des agents de l'ordre judiciaire (1).

C'est le comité judiciaire du Conseil qui constitue proprement la juridiction d'appel. Les affaires qui sont de la compétence des tribunaux établis lui sont réservées, mais il ne saurait avoir d'autres attributions, surtout politiques, celles-ci étant spécialement attribuées au Conseil de cabinet.

La création de cours suprêmes au Canada et en Australie a réagi sur la compétence du Conseil privé relative à ces colonies.

Au Canada, l'appel au Conseil privé de la décision du tribunal de province le plus élevé est permis avant même qu'un recours ait été porté devant la Cour suprême, mais seulement quand l'intérêt en litige dépasse une certaine somme. Une restriction importante est apportée à la compétence du Conseil privé : en matière criminelle les décisions de la Cour suprême du Canada sont définitives.

En Australie, la Haute Cour est le tribunal d'appel général, mais la faculté d'appel direct au Conseil privé subsiste. Ici, c'est en matière constitutionnelle que la juridiction du Conseil privé a été amoindrie par l'article 74 de la Constitution du Commonwealth qui a soulevé de longues discussions au Parlement britannique (2). La clause est la suivante : il n'y a pas d'appel au Conseil privé d'une décision de la Haute Cour pour toute difficulté qui s'élèverait au

(1) Todd, 305.

(2) Quick et Garoan 748.

sujet des limites respectives des pouvoirs du Commonwealth et de ceux d'un ou plusieurs États ; ou sur les limites respectives des pouvoirs constitutionnels de deux ou plusieurs États. A moins que la Haute Cour ne déclare que la question demande à être tranchée par Sa Majesté en Conseil.

Quelle est l'utilité du Conseil privé ? Peut-on le comparer à notre Cour de Cassation, chargée de maintenir les tribunaux inférieurs dans une saine interprétation de la loi et d'unifier la jurisprudence ? La constitution même de l'Empire britannique empêche ce rapprochement. Le Conseil privé n'a pas en effet, à interpréter une seule législation, mais autant de législations qu'il y a de colonies, depuis la Common Law jusqu'à l'ancien droit français, depuis le droit hollandais jusqu'au droit musulman ou aux Codes indiens.

Sans doute, la plus grande partie des colonies à gouvernement responsable ont le fond de leur législation tiré du droit anglais ; mais elles ont très largement modifié celui-ci pour l'adapter à leurs besoins.

La juridiction du Conseil privé est donc une institution purement britannique. Il faut la rattacher à la prérogative de la Couronne. Elle est la conséquence de ce principe que le Souverain est la « Source de la Justice » dans le Royaume-Uni et dans les colonies (1). Il possède donc un droit de contrôle sur les tribunaux de tout ordre. Le Conseil privé lui sert à exercer ce contrôle, et, en réalité, agit entièrement à sa place. Mais le principe est toujours sau-

(1) Todd, 305.

regardé par ce fait que les appels sont portés devant le Souverain en Conseil.

L'utilité pratique du Conseil privé est, d'ailleurs, reconnue dans des cas nombreux (1). Il permet, dit-on, un recours dans des circonstances où la juridiction des Cours ordinaires fait défaut ; il soustrait les affaires aux préjugés qui peuvent exister dans le milieu colonial ; il assure à tout sujet anglais le droit suprême de soumettre ses griefs à la Couronne. Enfin dans des colonies où existent les Cours d'appel, les juges de celles-ci savent que leurs décisions sont toujours sujettes à un recours devant le Conseil privé. C'est là une garantie pour les justiciables, même si ce recours est rarement formé (2).

A ce point de vue, on a pu dire que la juridiction du Conseil privé était maintenue au bénéfice des colonies et non dans l'intérêt de la Métropole. Elle profite, en effet, aux habitants des colonies. Mais peut-on en conclure que la Métropole n'a pas un intérêt propre au maintien de cette juridiction ? Le contraire paraît plus probable. Dans les colonies à gouvernement responsable qui jouissent de la plus grande autonomie, la juridiction du Conseil privé subsiste comme un signe de l'autorité de la Couronne. C'est même à notre époque le lien le plus effectif entre ces colonies et la Métropole. Aussi comprend-on l'opposition formelle que rencontra auprès du gouvernement anglais en 1875 la proposition des ministres canadiens d'affranchir le pouvoir judiciaire du Canada de tout recours au Conseil

(1) Todd, 307.

(2) Todd, 307.

privé. Avec les tendances actuelles, il y a bien des raisons de croire que ces sentiments n'ont fait que s'accroître et que le Conseil privé est considéré comme un des facteurs essentiels de l'homogénéité de l'Empire.

CHAPITRE VII

Contrôle militaire et naval Contrôle des relations extérieures

Contrôle militaire et naval

L'introduction du Gouvernement responsable aux Colonies et l'extension de leur autonomie ont réagi sur l'organisation militaire et navale de l'Empire. Les Colonies autonomes, en prenant figure d'Etats distincts, ont vu en même temps augmenter leur responsabilité. Elles ont eu dès lors à supporter l'une des obligations essentielles des Etats ; pourvoir elles-mêmes à leur propre défense. On peut caractériser ce nouvel état de choses en disant que les charges militaires croissantes qui leur incombent sont la contre-partie de leur autonomie.

Cette évolution s'est opérée sous l'action du Gouvernement métropolitain, qui, en restreignant son autorité sur certaines de ses colonies a voulu en même temps diminuer les dépenses qu'elle y effectuait, les dépenses militaires comme les autres. Il pouvait d'autant mieux agir ainsi que le Gouvernement responsable a été concédé aux Colonies a un moment où celles-ci étaient sorties de la période de

conquête, et où elles étaient suffisamment développées pour fournir les forces locales nécessaires.

En 1859, une commission ministérielle fut nommée pour étudier les dépenses militaires au Colonies. On constata qu'elles s'élevaient à 4 millions de livres dont 380.000 seulement étaient fournies par les Colonies. De plus les forces britanniques assuraient presque seules la défense des Colonies, celles-ci ne possédant guère de milices efficaces. En 1861 un comité fut nommé par les Communes pour étudier la même question. Il en résulta le vote à l'unanimité, en mars 1862, d'une motion proclamant la nécessité, pour les Gouvernements coloniaux, d'assurer leur sécurité interne, et de participer aux charges de leur sécurité extérieure.

Ce principe fut celui qui inspira dès ce moment la politique de l'Empire. Les troupes impériales furent graduellement retirées des colonies à Gouvernement responsable. En 1873, le Sous-Secrétaire pour les Colonies pouvait annoncer que les dépenses militaires faites par la Métropole aux Colonies étaient motivées presque uniquement par des besoins impériaux.

Enfin en 1865, un acte du Parlement donna le pouvoir aux Gouvernements coloniaux d'entretenir des forces navales pour concourir à leur propre défense et seconder les forces impériales.

De ces mesures est donc sortie une organisation nouvelle de la défense aux Colonies, dans laquelle les forces locales jouent le principal rôle. Mais l'Angleterre, tout en

(1) Egerton. *British Colonial policy*, p. 365.

laissant ces dernières sous l'autorité des Gouvernements coloniaux, a conservé son contrôle sur l'ensemble des forces militaires et navales en service dans les Colonies.

Normalement le Gouverneur tient de sa commission le commandement suprême de toutes les forces locales levées dans la Colonie. Mais ses relations avec les forces régulières stationnées dans la colonie sont d'un autre ordre (1). Ces forces sont d'ordinaire sous le commandement d'un officier désigné à cet effet. Cependant on a prévu la coopération de ces deux autorités dans certains cas (2).

Le Gouverneur exerce son autorité sur les forces locales par lui-même ou par l'intermédiaire de son Conseil exécutif. Cette matière est réglée au Canada par le Militia Act de 1868 qui assure une action efficace au Conseil Exécutif.

La milice du Canada est soumise à tous les règlements applicables aux troupes régulières stationnées au Canada et compatibles avec son organisation. En cas de guerre elle est placée sous les ordres directs du commandant des forces régulières.

Le Conseil exécutif comprend un membre spécialement chargé des questions militaires et navales, c'est le Ministre de la milice et de la défense.

La milice est commandée par un Général subordonné au Gouverneur par l'intermédiaire du Ministre.

En Australie, avant la Fédération, les forces locales de chaque Colonie étaient commandées par des officiers bri-

(1) Régies par les (*Revised Regulations for the colonial service*).

(2) V. Todd, *op. cit.*, p. 375 et suiv.

tanniques en activité ou en retraite. De même en Nouvelle Zélande. A la Conférence coloniale de 1887, les délégués de l'Australie demandèrent la nomination d'un officier de grade élevé pour inspecter les forces australiennes et donner son avis sur leur action commune éventuelle. En 1889 le major général Edwards fut envoyé en mission. La conclusion de son enquête fut la demande de l'unification de tous les corps coloniaux ; c'était une véritable fédération militaire. Avec la constitution du Commonwealth, l'Australie a été dotée d'une organisation militaire analogue à celle du Canada.

Dans la Colonie du Cap, des difficultés qui se sont élevées au sujet de l'autorité du Gouverneur sur les milices, ont reçu la solution admise dans les autres colonies. En novembre 1877, pendant la guerre contre les Cafres, le Gouverneur voulut faire aider les milices par des troupes régulières. Là-dessus le premier ministre du Cap protesta prétendant que les milices étaient suffisantes et qu'elles devaient être soustraites à toute action des autorités militaires impériales. Mais ce Ministre fut renvoyé et le nouveau Ministère se rangea avec l'Assemblée à l'avis du Gouverneur (1).

Outre ce contrôle que l'Angleterre exerce sur les forces coloniales, elle conserve les charges et l'autorité qu'entraîne pour elle dans les Colonies la politique impériale. Néanmoins, il ne faut pas oublier que les Colonies à Gouvernement responsable jouissent d'une large indépendance dans l'organisation de leurs forces locales.

(1) Todd.

Les résultats n'ont pas été ceux que craignaient les adversaires de l'autonomie des Colonies. Celles-ci malgré les charges militaires croissantes n'ont nullement perdu leur loyalisme vis-à-vis de la Métropole. Au contraire, pour prouver leur dévouement et en même temps la vitalité de leurs institutions militaires, elles ont fourni à l'Angleterre des corps expéditionnaires pour le Soudan et le Transvaal. En outre, elles ont pu faire face à des guerres locales comme le Canada en 1885, dans les territoires du N. W.

Toutefois, par suite de la diffusion des idées impérialistes, la collaboration des forces coloniales et des forces impériales n'a pas paru suffisante. On a cherché à renforcer la liaison qui résulte simplement de la mise en jeu du Gouvernement responsable dans les Colonies. Nous verrons comment cette question a été soulevée dans les différentes Conférences coloniales. C'est elle, enfin, qui a amené la réunion de la conférence de 1909, en vue de la création d'une armée et d'une marine impériales. Il s'agirait maintenant d'unifier toutes les forces métropolitaines et coloniales.

Contrôle des relations extérieures.

Nous avons étudié jusqu'ici le contrôle de la Grande-Bretagne sur les colonies autonomes, uniquement en ce qui concerne leur gouvernement intérieur. Cela nous a permis de constater que les colonies, à ce point de vue, jouissent de la plupart des attributions d'États indépendants. Il convient maintenant d'envisager la situation de

ces mêmes colonies au point de vue des relations extérieures. Il est sans doute facile de se rendre compte que les colonies sont loin de posséder la personnalité internationale à l'égal de la Grande-Bretagne, et d'autre part qu'elles ne sont pas complètement englobées dans celle de la Métropole. La question est donc de déterminer dans quelle mesure la Grande-Bretagne laisse à ses colonies autonomes la liberté de régler leurs rapports avec l'étranger et entre elles.

En vertu de ce principe que la Grande-Bretagne seule possède la personnalité internationale, c'est elle qui nomme les agents diplomatiques et consulaires. Ceux-ci, tout en représentant l'Empire britannique tout entier, relèvent uniquement du Foreign Office de Londres.

Mais le principe s'applique d'une façon moins rigoureuse en matière de traités. Les colonies de toutes les autres puissances et même les colonies anglaises qui ne sont pas dotées d'un gouvernement responsable, sont entièrement subordonnées à la Métropole, sous ce rapport. C'est-à-dire qu'elles ne possèdent à aucun degré le droit de négocier et de signer des traités entre elles ou avec des puissances étrangères. De plus la Métropole est libre de régler l'applicabilité des traités à ces colonies. Telle n'est pas la situation des colonies anglaises à Gouvernement responsable. La Grande-Bretagne leur a laissé une certaine indépendance dans leurs rapports entre elles ou avec l'Étranger, ou du moins les a associées à son action dans les affaires où elles étaient directement intéressées. C'est cette part d'autorité que nous allons tâcher de déterminer.

La question se présente sous deux aspects distincts : il

y a d'abord à examiner quelles sont les limites de l'applicabilité aux Colonies autonomes des traités passés par la Grande-Bretagne. En second lieu quels sont les pouvoirs des Gouvernements coloniaux pour passer des traités entre eux ou avec des puissances étrangères.

A. Applicabilité aux Colonies des traités passés par la Grande-Bretagne. — Sur ce premier point (1), Todd pose comme principe que les privilèges et avantages découlant pour une puissance d'un traité ne s'étendent pas à ses Colonies si celles-ci ne sont pas expressément désignées dans le traité.

La Métropole fera donc une importante concession à ses Colonies si elle prend pour règle de les faire participer aux avantages dont elle jouit elle-même en vertu des traités, et si elle leur donne un moyen de rester en dehors des traités qui leur imposeraient des charges.

Or, telle est la pratique suivie par l'Angleterre, au moins dans ses traités de commerce et de navigation, car elle s'est réservé le droit exclusif de négocier les traités purement politiques et d'en régler les effets.

En fait, les avantages accordés à l'Angleterre dans des traités de commerce ou de navigation sont étendus par le traité lui-même à toutes les Colonies et possessions britanniques. Mais il n'en est pas ainsi pour les traités passés avec certaines puissances parmi lesquelles la France, l'Espagne, les Etats-Unis, la Hollande.

Inversement, pour ce qui est des charges résultant

(1) Todd, *op. cit.*, p. 265.

d'accords internationaux, la liberté d'appréciation des Gouvernements coloniaux est sauvegardée. C'est même là une prérogative propre aux Colonies autonomes, à l'exclusion des autres. Elle a reçu son application dans des cas nombreux.

Quand l'Italie et la France dénoncèrent en 1877 leurs traités avec la Grande-Bretagne, on entreprit des négociations pour de nouveaux traités. Or, le Ministre des Colonies britannique pensa qu'il était utile de consulter les Gouvernements coloniaux sur l'extension de ces traités aux colonies. Il leur transmit une circulaire où il était dit que les Colonies pourraient demander à être mises en dehors des effets du traité.

De même, en vertu de cette théorie, des traités avec la Roumanie, l'Equateur et le Monténégro, ne s'étendirent pas au Canada et aux Colonies de l'Afrique du Sud qui l'avaient demandé. En revanche, le traité franco-anglais de 1882 ne s'applique pas aux Colonies anglaises, sur la demande du Gouvernement français, d'accord avec le Gouvernement britannique.

Enfin, pour le Canada, le privilège a été reconnu d'une façon formelle. En raison de réclamations du Gouvernement Canadien, en 1881, le Ministre des Colonies admit que ce Gouvernement aurait la faculté d'accepter ou de refuser son adhésion à un traité passé avec une puissance étrangère.

Ainsi, la Grande-Bretagne a le moyen d'assurer à ses Colonies les avantages qu'elle a obtenus pour elle-même, et leur donne la possibilité de limiter l'effet des traités en ce qui les concerne.

B. *Pouvoirs accordés aux Gouvernements coloniaux de passer des traités entre eux ou avec des puissances étrangères.* — Il nous reste à voir en deuxième lieu le degré d'initiative que possèdent les Gouvernements Coloniaux dans la Direction de leurs relations extérieures. Par le fait même que ces Gouvernements sont subordonnés à celui de la métropole, on ne saurait leur reconnaître en cette matière de pouvoirs propres qui constituent un attribut essentiel des Etats souverains. Il ne peut donc être question que de pouvoirs délégués (1). Mais il faut convenir que c'est là une concession fort importante du Gouvernement britannique.

Comment s'explique cette délégation? On peut d'abord invoquer une raison d'un caractère général tenant au fonctionnement du Gouvernement responsable. Les colonies autonomes par leur situation géographique et leur développement sous tous les rapports, ont des intérêts et des besoins distincts de ceux de la Métropole. Or, ces colonies possèdent des Gouvernements assez sérieusement constitués pour pouvoir gérer ces intérêts par leurs propres moyens. Les hommes d'États coloniaux sont même mieux placés que les Anglais pour traiter les affaires où ils sont directement intéressés. Aussi comprend-on qu'ils aient réclamé et obtenu de la Grande-Bretagne une certaine

(1) On peut rappeler certains antécédents qui présentent bien ce caractère. Par exemple : le droit de conclure des traités avec les princes indigènes délégué à la Compagnie des Indes. De même en vertu du B. N. A. Act. de 1867, le gouverneur Général du Canada nomme des commissaires pour traiter avec les tribus Indiennes.

(1) V. Todd, *op. cit.*, p. 247.

liberté d'action pour faciliter leur tâche. Il faut voir là une conséquence normale de l'introduction du Gouvernement responsable. Les ministères coloniaux étant responsables devant les Parlements des Colonies, doivent avoir quelque autorité dans le règlement des questions extérieures qui touchent de près au Gouvernement intérieur dont la Métropole leur a confié la Direction.

Nous sommes ainsi amenés à une autre explication de ce fait que la Grande-Bretagne a délégué à ses colonies autonomes certains pouvoirs de négocier des conventions. C'est une raison d'ordre économique qui est liée d'une façon plus étroite au régime spécial de ces Colonies. Ces dernières jouissent depuis longtemps de l'autonomie commerciale. Cela leur donne le droit, dont elles ont largement usé, d'adopter un régime commercial différent de celui de la Métropole. Il est donc logique que l'Angleterre restée libre-échangiste ait laissé à ses Colonies devenues protectionnistes la liberté de conclure des conventions douanières, ces conventions étant le moyen vraiment pratique de tirer partie de leurs tarifs de douanes.

Il nous suffit, pour le moment, de constater que les colonies autonomes ont le pouvoir de négocier leurs traités de commerce. Nous nous réservons de donner de plus amples détails sur leur politique douanière quand nous étudierons leur régime commercial.

Les pouvoirs des Gouvernements Coloniaux sur leurs relations extérieures étant justifiés, voyons comment ils les exercent et quels sont leurs moyens d'action.

Négociations entre Colonies

Les Colonies peuvent avoir à négocier soit entre elles, soit avec des puissances étrangères.

Dans le premier cas on ne reconnaît pas en principe aux Gouvernements coloniaux le droit de communiquer officiellement l'un avec l'autre, sauf par l'intermédiaire du Ministre des Colonies de Sa Majesté ou en vertu d'une autorisation directe obtenue du Gouvernement Impérial (1).

Mais en présence de nécessités évidentes, cette autorisation a été souvent accordée. C'est ainsi que des Colonies voisines ont obtenu le droit de régler entre elles leurs relations commerciales et leurs tarifs sur une base de réciprocité ou autrement.

Avant la Confédération du Canada, les diverses provinces canadiennes et les Indes occidentales firent entendre des réclamations pour obtenir des facilités dans le commerce intercolonial. De 1850 à la Fédération, quelques satisfactions leur furent accordées, à l'exception toutefois de la faculté d'établir des tarifs différentiels. En 1861, le commerce réciproque entre les provinces du Canada fut grandement facilité, et le B. N. A. Act le mit enfin entièrement à la discrétion du Parlement du Dominion. Mais les Indes Occidentales n'ont pas le droit d'établir des tarifs préférentiels en faveur du Canada.

En Australie, les Colonies de Nouvelle-Galles du Sud, de Tasmanie, de l'Australie du Sud, de Victoria et de Nouvelle-Zélande réclamèrent des avantages commerciaux ana-

(1) Todd, 254.

logues. En 1871, elles demandent au Gouvernement impérial la liberté de conclure entre elles des accords pour arriver à établir une union commerciale sur la base d'un tarif commun, semblable à celle établie au Canada sous l'empire du B. N. A. Act.

Après des négociations entre le Gouvernement impérial et les Gouvernements coloniaux et une conférence tenue à Sydney en 1873, le Gouvernement Impérial se rendant compte des désirs des Colonies fit passer l'*Australian Colonies duties Act*. Cet acte donne aux Colonies tout pouvoir pour régler le commerce entre elles, mais leur refuse le droit d'établir des tarifs différentiels sur les produits importés de l'étranger ou de Grande-Bretagne.

Comme conséquence de cet Acte, en janvier 1882, était signée la convention entre Victoria et l'Australie du Sud pour l'admission réciproque en franchise de leurs importations.

En dehors des conventions commerciales, qui sont les plus importantes, on peut rattacher au droit des Colonies de négocier entre elles, les Conférences intercoloniales (1).

En Australie, de 1862 à 1880, huit conférences furent tenues pour discuter des intérêts généraux de l'Australasie. Leurs délibérations n'avaient pas forme de traités, ni force obligatoire. Il leur restait pour cela à être incorporées dans la législation de chaque colonie. Deux autres conférences furent tenues en 1883 et 1890. Leur importance réside dans ce qu'elles sont les préliminaires de la Confédération.

(1) V. Todd, *op. cit.*, p. 259.

En Afrique du Sud, nous voyons la Colonie du Cap proposer à la fin de 1887 la réunion d'une conférence douanière qui eut lieu à Capetown en 1888. Le résultat fut non pas une union douanière intercoloniale, mais entre le Cap et l'Orange, alors indépendant. En 1898 seulement le Natal entra dans l'Union et enfin la Convention de Bloemfontein de mai 1903, constitua l'Union douanière Sud-Africaine comprenant tous les territoires de l'Afrique du Sud.

Il est encore une conférence plus caractéristique de ce pouvoir reconnu aux Colonies autonomes de discuter leurs intérêts respectifs et de négocier entre elles.

C'est la conférence d'Ottowa en 1894, où le Canada réunit les délégués de toutes les Colonies à gouvernement responsable. Le représentant du Gouvernement Impérial n'y prit part que pour la forme, sans jouer un rôle actif, si bien que les débats roulèrent uniquement sur les questions d'un intérêt commun aux Colonies représentées.

Dans tous les cas où les gouvernements coloniaux négocient entre eux, ils nomment librement leurs délégués qui restent sous leur autorité immédiate.

Négociations avec les pays étrangers

Quand ils ont à négocier avec des pays étrangers, leur action s'exerce d'une façon différente. Elle cesse d'être indépendante pour être seulement associée à celle du Gouvernement Impérial. Le principe est que les traités doivent être une affaire purement impériale, conduite par des agents spécialement autorisés par la Couronne et par

des ministres directement responsables au Parlement britannique.

Il faudra donc une concession expresse pour qu'un gouvernement colonial soit associé à des négociations conduites par la Grande-Bretagne.

En fait, le Canada a bénéficié de cette faveur dans plusieurs circonstances. Il a d'abord été admis à la négociation des traités avec les États-Unis.

En 1871, Sir John Macdonald, premier Ministre du Canada fut nommé plénipotentiaire pour le traité de Washington (traité de commerce de navigation).

En 1874, le gouvernement canadien fut associé aux négociations avec les États-Unis pour la conclusion d'un traité de réciprocité commerciale entre le Canada et les États-Unis.

En 1879, Sir A. Galt, ministre canadien, prit part aux négociations des traités de commerce entre le Canada, la France et l'Espagne.

Enfin, nous savons qu'en 1881 de nouvelles concessions au Canada lui permettaient d'accepter ou de refuser les obligations des traités conclus par l'Angleterre avec des pays étrangers. Mais en même temps, le Canada recevait le droit de nommer un plénipotentiaire associé aux représentants impériaux pour l'élaboration des traités où il était intéressé. C'est dans ces conditions que furent conclues les conventions douanières franco-canadiennes de 1893 et de 1909. Il est même à noter que dans ces conventions et dans celles passées avec diverses puissances, les plénipotentiaires canadiens, bien qu'adjoints aux plénipotentiaires anglais, menèrent en réalité les négociations.

La Colonie du Cap s'est trouvée dans une situation privilégiée comparable à celle du Canada, lorsqu'en 1888, elle a pu former une union douanière avec la République d'Orange qui n'était pas encore colonie anglaise.

La situation de l'Australie, pour ce qui est de ses relations extérieures paraît encore plus indépendante que celle du Canada. Elle est, en effet, réglée d'une façon explicite par la constitution du Commonwealth. Or, celle-ci est de date récente (1900); aussi les délégués des colonies qui l'ont élaborée ont profité de toutes les concessions déjà accordées d'une façon générale par la Grande-Bretagne à ses colonies autonomes. Ils ont même su lui en arracher de nouvelles, et l'on peut dire que la Constitution du Commonwealth représente le maximum d'autonomie réalisé jusqu'à ce jour dans une colonie.

L'article 51 (section XXIX) de la Constitution range parmi les attributions du Parlement fédéral le pouvoir de régler les affaires extérieures.

Mais ce sont là des termes fort vagues ainsi qu'en conviennent certains publicistes australiens (Quick et Garran, 631) et il s'agit d'en déterminer la portée.

Il est difficile d'admettre que cette clause ait eu pour but de relever le Commonwealth du Contrôle Impérial sur ses relations extérieures. Une innovation aussi grave n'aurait pu passer inaperçue aux yeux du Gouvernement métropolitain qui ne manqua pas cependant de protester contre l'atteinte portée à la juridiction du Conseil privé par la clause 74.

L'article 51 en entier a simplement pour but de fixer les pouvoirs que les Colonies d'Australie ont voulu remettre

au Parlement du Commonwealth, sans pour cela diminuer le contrôle de la Couronne. Tel est le sens de la clause XXIX qui donne au Parlement fédéral autorité sur les relations extérieures du Commonwealth.

Ces attributions correspondent donc à 3 objets :

1. La représentation à l'extérieur du Commonwealth par des agents accrédités à cet effet.

2. Conduite des affaires et soin des intérêts du Commonwealth à l'extérieur ;

3. Extradition des délinquants fugitifs des pays étrangers.

1. *Représentation extérieure.* — Depuis longtemps avant la Fédération, les Colonies d'Australie entretenaient des Agents généraux à Londres. C'étaient des intermédiaires entre les Gouvernements coloniaux et le Gouvernement métropolitain. Ils avaient en particulier un rôle financier, et s'occupaient de la négociation des emprunts coloniaux.

La Constitution laisse subsister ces Agents généraux, mais donne au gouvernement Fédéral le droit de créer un représentant à Londres des intérêts propres du Commonwealth, analogue au haut-commissaire nommé par le Canada.

2. *Traités de commerce.* — Les pouvoirs de l'Australie sont les mêmes à cet égard que ceux du Canada, avec cet avantage qu'ils sont consacrés par sa constitution. L'article 51 donne au Parlement du Commonwealth le droit de passer des lois autorisant la négociation de traités de commerce. Mais la procédure sera la même que pour le Canada ; c'est-à-dire que les négociations auront lieu par l'intermédiaire

des représentants du Gouvernement impérial assistés de ceux du Commonwealth. Le Parlement Fédéral aura le droit d'accorder ou de refuser sa ratification.

3. *Extradition.* — Enfin le Parlement Fédéral aura exclusivement l'exercice des pouvoirs conférés aux Parlements coloniaux par la Section 20 de l'Extradition Act de 1870. Toutes les opérations de l'extradition relèveront des autorités fédérales.

La Grande-Bretagne laisse donc à ses Colonies autonomes toute latitude pour discuter leurs intérêts avec les pays étrangers. Mais elle figure toujours en première ligne dans les accords intervenus, afin d'affirmer son autorité et son droit de contrôle sur les relations extérieures des Colonies. En outre, pour l'interprétation des traités, le Gouvernement Impérial seul a qualité pour décider quelle que puisse être l'opinion des Colonies à cet égard.

DEUXIÈME PARTIE

Les Fédérations Coloniales

GÉNÉRALITÉS

Le Gouvernement responsable a été au début et reste encore la base de l'autonomie des Colonies. Mais il ne devait pas en être la forme définitive. Il fut accordé aux Colons conscients de leurs intérêts distincts de ceux de la Métropole, pour satisfaire leur désir de contrôler eux-mêmes leur Gouvernement. Cela supposait des communautés arrivées à un développement suffisant pour pouvoir profiter de cette liberté d'action et se passer de la tutelle étroite de la Métropole (1).

Or, ces colonies continuèrent à croître en population et en richesse. Aussi leurs aspirations s'étendirent au-delà du simple contrôle de leur Gouvernement intérieur. Leurs horizons politiques s'élargirent et elles se sentirent naturellement entraînées vers une plus complète réalisation de la nationalité. Pour cela, les Colonies qui

(1) Egerton : *British Colonial policy*.

faisaient partie des mêmes groupes géographiques devaient s'unir pour former de nouveaux groupes politiques plus imposants en face des pays étrangers et de la Grande-Bretagne.

Cette évolution était absolument d'accord avec les principes du Gouvernement responsable : donner aux Colonies le droit de se gouverner elles-mêmes c'était leur donner le droit d'adopter à l'occasion les mesures qui leur paraîtraient bonnes pour augmenter leur puissance et leurs moyens d'action. Les Colonies faisaient un libre usage de leur autonomie en se fédérant et en abandonnant une partie de leurs pouvoirs en faveur d'un gouvernement central (1).

Ainsi s'explique d'une façon générale le mouvement qui a amené la constitution du Dominion Canadien et du Commonwealth Australien, et qui vient de donner naissance à l'Union Sud-Africaine.

Du reste la formation de chacun de ces groupes fédératifs a été marquée par des causes et des modalités particulières dont l'étude nous permettra de détailler la physionomie de ces parties si importantes de l'Empire Britannique. En même temps nous verrons jusqu'à quel point la Fédération a modifié les rapports de dépendance de ces Colonies avec le Gouvernement Impérial.

(1) V. Todd, *op. cit.*, p. 426.

CHAPITRE I

La Fédération au Canada

Les colonies du Canada, les plus anciennes des colonies autonomes, entrèrent les premières dans la voie de la Fédération. Elles y furent poussées à la fois par des raisons de politique extérieure et des raisons de politique intérieure (1).

Les relations du Canada avec les États-Unis ont joué un rôle important dans la formation du Dominion.

En 1846, l'Angleterre qui adoptait le régime libre-échangiste, accorda en même temps la liberté commerciale aux colonies. Par contre, le Canada perdit la préférence dont il jouissait dans la Métropole. Aussi dut-il chercher d'autres débouchés pour compenser dans la mesure du possible la perte de ce privilège. Il se tourna vers les États-Unis. La Grande-Bretagne facilita ses démarches et accepta de négocier avec les États-Unis. Un traité fut conclu comportant la réciprocité commerciale entre les États-Unis et le Canada, avec l'admission en franchise de presque tous les produits.

Ce traité dura de 1854 à 1866. En 1866, les États-Unis le

(1) V. Parr, Greswell. *The growth and administration of the British Colonies* Londres, 1898, p. 181 et suiv.

dénonçaient poussés par des besoins fiscaux et la mauvaise humeur contre le Canada qui persistait dans son loyalisme envers l'Angleterre. Cette dénonciation était destinée à montrer aux Canadiens que leur prospérité dépendait de leur entrée dans l'Union libre.

Les Canadiens privés à la fois des avantages commerciaux que leur faisait autrefois l'Angleterre et de ceux que venaient de leur retirer les Etats-Unis furent dépités contre l'Angleterre, et un mouvement se dessina surtout dans le Haut-Canada en faveur de l'annexion aux Etats-Unis.

Le Gouvernement anglais sentit alors qu'il serait dangereux de laisser isolées les colonies du Canada. Il était nécessaire de les grouper et d'en former un bloc qui donnât moins de prise aux ambitions américaines. Aussi favorisa-t-il les projets de Fédération déjà mis en avant en Angleterre et au Canada, d'autant plus que les difficultés parlementaires dans cette dernière colonie imposaient une pareille solution (1).

L'acte d'Union des Deux Canadas eut, en effet, des résultats déplorables au point de vue du fonctionnement des institutions parlementaires. Il entraîna d'abord le mécontentement des Français qui voyaient leur langue mise en deuxième rang et les Anglais, quoique moins nombreux, avoir le même nombre de représentants à l'Assemblée. Aussi cherchèrent-ils à reprendre le contrôle de leur propre province, et à garantir l'intégrité de leur langue et de leurs institutions.

(1) V. John G. Bourinot. Conférences faites à l'Université de la Trinité à Toronto, Canada. Mai 1889.

Diverses réformes furent opérées. Un amendement à l'Acte d'Union rétablit le Français comme langue officielle à l'égal de l'Anglais. Par contre, la population anglaise du Haut-Canada, augmentant par suite de l'immigration, sa représentation était maintenue.

Le Conseil législatif fut rendu électif, et la Législature reçut le contrôle complet du budget. Enfin, les Français obtinrent l'abolition complète du droit féodal au Bas-Canada, et la codification du droit civil français.

Mais des difficultés ne tardèrent pas à s'élever. Le Haut-Canada demandait un accroissement de sa représentation en rapport avec celui de sa population.

Or, sur cette question, comme sur beaucoup d'autres, les Français étaient ligués avec les réformateurs contre les conservateurs. Les forces étant sensiblement égales de part et d'autre, il en résultait l'impossibilité de constituer des ministères stables, faute de pouvoir réunir une majorité agissante.

Cet état de choses, si préjudiciable aux intérêts du Canada prit fin par un accord entre les deux partis qui formèrent un gouvernement de concentration en vue de réaliser sans retard la Fédération, entrevue et tentée par Lord Durham.

Par suite, les provinces maritimes s'étant associées à ce mouvement, une Convention de 33 représentants se réunirait à Québec en 1864. Les plus fermes partisans de la Fédération étaient les Français qui tenaient à reprendre le contrôle sur leur province même en faisant abandon de quelques pouvoirs à un Gouvernement central.

La Convention élabora un plan de Constitution fédérale qui fut adopté à l'unanimité.

Le plan devait être voté par les divers parlements sous forme d'une adresse à la Reine dont l'assentiment était nécessaire.

Les parlements de Nouveau Brunswick et de Nouvelle-Écosse firent quelque opposition mais acceptèrent le plan.

Au début de 1867 le Parlement Impérial votait le *British North America Act* qui formait le Dominion du Canada et lui donnait une Constitution. (1)

Caractère de la Fédération. — Le B. N. A. Act unit les deux Canadas et les provinces maritimes pour former le Dominion, mais il donne aussi à ce dernier le pouvoir de s'annexer d'autres provinces et territoires y compris Terre-Neuve.

En vertu de ce pouvoir le Manitoba fut annexé en 1870, à la suite de l'acquisition par le Dominion des territoires de la Compagnie de la Baie d'Hudson.

La Colombie Britannique en 1871.

L'île du Prince Edouard en 1873.

Les territoires du N. O. en 1888.

Alberta et Saskatchewan en 1900.

Le caractère du Dominion résulte d'une nécessité qui s'imposait aux délégués réunis à Québec. Il fallait former une Union solide. Aussi le Gouvernement Fédéral possède-t-il tous les pouvoirs qui n'ont pas été expressément attribués aux Législatures provinciales.

(1) V. Todd, *op. cit.* Appendice. Texte du B. N. A. Act.

De plus les anciennes Colonies deviennent de simples provinces soumises directement au Parlement du Dominion.

Quant au Gouvernement Fédéral, ses relations avec le Gouvernement Impérial sont réglées aussi par le B. N. A. Act. Le principe de l'autorité supérieure de la Couronne est sauvegardé.

Sur ce point, les résolutions de la conférence de Québec s'exprimaient ainsi : « L'autorité exécutive sera attribuée au souverain du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et sera exercée selon les principes bien établis de la Constitution britannique, par le Souverain en personne, ou par le représentant dûment autorisé par le souverain ».

Il en est de même pour le pouvoir législatif et le droit d'amender la Constitution reconnus au Parlement canadien. Le B. N. A. Act étant la loi fondamentale du Dominion ne peut être amendé dans ses dispositions essentielles et vitales que par l'autorité même qui l'a rendue. L'acte donne au Parlement Canadien le droit de modifier certaines dispositions d'un caractère simplement temporaire ou touchant au fonctionnement de détail du Gouvernement. Mais tous les articles qui constituent le pouvoir exécutif du Dominion, règlent les termes de l'Union et définissent les attributions respectives des divers Gouvernements, ne peuvent être changés que par le Parlement Impérial.

Organisation du Gouvernement Fédéral et des Gouvernements provinciaux. — Le B. N. A. Act organise le Gouverne-

ment Fédéral et les Gouvernements provinciaux, et fait entre eux la répartition des pouvoirs.

Le Gouvernement du Dominion a à sa tête un Gouverneur général nommé par la Couronne, assisté d'un Conseil privé imité de celui d'Angleterre (art. 10 et 11). Une partie du Conseil privé constituera le cabinet qui sera formé et fonctionnera selon les principes du Gouvernement responsable.

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement formé de deux chambres (art. 21). La Chambre Haute ou Sénat comprend 72 membres. Chaque province nommant un nombre de Sénateurs fixé d'après sa population. La Chambre des communes comprend 181 membres répartis entre les provinces suivant la population. Le Parlement doit tenir une session tous les ans. Le pouvoir judiciaire est confié à des tribunaux supérieurs de province, aux tribunaux de district, et aux tribunaux de comté.

Le Parlement reçoit de plus le pouvoir de créer une Cour suprême fédérale.

En plus du Gouvernement fédéral créé de toutes pièces, les Gouvernements provinciaux subsistent (art. 92). Tout en donnant au Gouvernement central des pouvoirs très étendus, on s'est efforcé d'apporter des changements aussi peu sensibles que possible aux Constitutions antérieures à la Fédération. Le Gouvernement responsable continue à fonctionner dans les provinces. Chacune a à sa tête un lieutenant-gouverneur nommé par le Gouverneur général en Conseil, et un administrateur pour le suppléer. Le lieutenant-gouverneur nomme un Conseil exécutif. Il représente la Couronne dans les Législatures locales, mais

il n'est responsable que devant le Gouvernement du Dominion (art. 56 et 90). (1)

Le Contrôle fédéral sur les provinces. — D'après les circonstances qui ont amené la fédération et le texte même du B. N. A. Act, on se rend suffisamment compte que les Canadiens ont voulu superposer deux ordres de Gouvernements, fédéral et provinciaux, et subordonner ceux-ci au premier. Mais il nous importe surtout de savoir ce qu'est devenu le contrôle de la Grande-Bretagne sur ces diverses colonies autonomes une fois groupées. Tout transfert de ce contrôle du Gouvernement Impérial au Gouvernement Fédéral entraîne pour celui-ci un renforcement de son autorité. Aussi le Gouvernement du Dominion apparaît comme recevant ses pouvoirs de deux sources différentes ; d'abord des provinces fédérées et ensuite du Gouvernement Impérial. Mais le résultat n'est pas identique dans les deux cas. En effet, quand les provinces se sont entendues pour se dépouiller de certains pouvoirs et en investir le Gouvernement Fédéral, c'est qu'elles espéraient bien en retirer de nouveaux avantages. D'ailleurs, le contrôle de leurs gouvernements étant exercé dorénavant par le Dominion, leur autonomie s'en trouvait par là-même mieux garantie puisque le Gouvernement du Dominion devait compter avec elles bien plus qu'autrefois le Gouvernement Impérial. Au contraire, quand ce dernier a cédé au Dominion le contrôle direct sur les provinces, il a consenti un sacrifice définitif et sans compensation.

Il convient cependant de remarquer que l'attribution des

(1) V. Egerton. *A short history of British Colonial Policy*, 1905, p. 368.

pouvoirs s'est opérée dans les deux cas de la même façon. C'est-à-dire qu'un premier contrat est intervenu entre les colonies pour fixer les attributions du gouvernement fédéral. On peut voir ensuite un second contrat dans la reconnaissance par l'Angleterre des accords passés entre les colonies et l'abandon par elle au gouvernement fédéral de son contrôle direct sur les gouvernements provinciaux. C'est bien en réalité de cette façon que les choses se sont passées, car le projet de Constitution élaboré à la Conférence de Québec a été discuté par le Parlement britannique et accepté librement par lui sans aucune pression de la part des colonies, comme cela eut lieu lors de la Fédération australienne.

Le B. N. A. Act fixe d'une façon détaillée la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cet acte, avons-nous vu, est un pacte conclu entre les provinces qui remettent au gouvernement fédéral le droit de légiférer sur toutes les matières qui n'ont pas été expressément réservées aux législations provinciales. Les hommes d'État canadiens n'ont pas voulu sur ce point suivre l'exemple de la Constitution américaine qui permettait de fréquents conflits entre le gouvernement fédéral et ceux des États. Cela tenait à ce qu'elle avait laissé aux États-Unis les pouvoirs qu'elle ne leur avait pas expressément enlevés. Le principe contraire fut adopté au Canada.

Les pouvoirs sont donc divisés de la façon suivante :

a) Pouvoirs attribués d'une façon exclusive au gouvernement fédéral (section 91).

b) Pouvoirs attribués d'une façon exclusive aux gouvernements provinciaux (section 92).

c) Pouvoirs exercés en commun (section 95) (1).

L'esprit de la Constitution comporte la subordination des législatures provinciales au gouvernement fédéral. Par suite, il faut interpréter d'une façon large les pouvoirs de celui-ci, et d'une façon restrictive les pouvoirs des premières, ainsi que l'indiquent (2) les termes généraux de l'article 91 *in fine*.

Les explications qui précèdent montrent que le caractère original du B. N. A. Act réside dans le contrôle très large attribué au Dominion sur la législation des provinces. Or l'application de ce principe a entraîné une controverse intéressante sur la procédure à suivre pour exercer ce contrôle.

Controverse au sujet de l'exercice par le gouverneur général du contrôle fédéral sur les provinces. — La législation provinciale est soumise en premier ressort à l'approbation du lieutenant-gouverneur. Celui-ci comme agent du gouvernement fédéral peut réserver les bills pour approbation du gouverneur général. Dans ce dernier cas, le gouverneur général agit-il au nom du gouvernement impérial seulement, ou doit-il prendre l'avis de ses ministres responsables devant le Parlement du Dominion ?

C'est là une question capitale en relation étroite avec les principes généraux du gouvernement responsable, et qui a

(1) V. Todd, p. 434. Opinion de Chief Justice Harrison et de M. Justice Gwyane.

(2) V. J. G. Bourinot, *op. cit.*, p. 45 et suiv.

donné lieu à une divergence de vues très marquée entre le gouvernement impérial et les conseillers de la Couronne au Canada.

Peu de temps après la mise en application du B. N. A. Act et la clôture de la session du premier Parlement, la question se présenta sous un jour pratique. Le Ministre de la Justice du Canada fut consulté pour donner au gouverneur un avis sur la conduite à tenir en pareil cas. Dans son rapport le Ministre fit remarquer que tous les pouvoirs que possédait le gouvernement impérial sur les gouvernements coloniaux avaient été transférés par le B. N. A. Act au gouvernement du Dominion. Par conséquent, le gouverneur général accordant ou refusant son approbation aux actes des législatures provinciales ne fait qu'exercer les pouvoirs du gouvernement fédéral et doit prendre l'avis de ses Ministres.

Etant donné l'importance de la question, le Gouverneur Général Sir John Young, en référa au Ministre des Colonies, le comte Granville pour lui demander des instructions. Dans sa dépêche du 11 mars 1869 il faisait le commentaire suivant du B. N. A. Act. Cet acte qui donnait le droit aux lieutenants gouverneurs de soumettre les bills des Assemblées provinciales au Gouverneur Général n'obligeait pas celui-ci à en référer au Gouvernement de Sa Majesté. En l'absence, de plus, d'instructions formelles sur ce point, il pensait qu'il devait exercer son droit d'accorder ou de réserver son approbation en prenant l'avis du Conseil privé du Dominion. En conséquence, il demandait des instructions spéciales.

Le Comte Granville dans sa réponse, indiqua une

solution différente. Le Gouverneur Général devait, selon lui, refuser son assentiment à des bills provinciaux, même approuvés par les Ministres du Dominion, qui seraient gravement inconstitutionnels, ou qui viendraient à l'encontre des principes de la politique impériale. Au contraire, suivre l'avis des Ministres quand ils proposeraient de repousser un bill comme illégal ou inconstitutionnel.

Cette réponse parut satisfaire pour le moment le Gouvernement du Dominion.

Mais dans la suite, des opinions contradictoires furent émises par des membres ou des Conseillers du Gouvernement britannique.

Dans une lettre du 13 décembre 1872 adressée au Sous-secrétaire d'Etat aux Colonies, le Registrar du Conseil privé de sa Majesté exprimait les vues du Lord Président du Conseil privé : « Le pouvoir, disait-il, de confirmer ou de repousser les Actes provinciaux est attribué par le Statut (B. N. A. Act) au Gouverneur Général du Dominion agissant *sous l'avis de ses conseillers constitutionnels* ». Sa Majesté en conseil n'avait pas de juridiction en la matière.

Par contre, une dépêche de Comte de Kimberley (Secrétaire Colonial) adressée au Gouverneur Général du Canada, en date du 30 juin 1873, venait contredire la lettre précédente. Il s'agissait du renvoi devant le Gouverneur Général de certains actes de la Législature provinciale du Nouveau Brunswick. Le Secrétaire colonial écrivait : « C'est là une matière dans laquelle vous devez agir selon votre jugement personnel et où vous ne pouvez être guidé par l'avis de vos Ministres responsables ».

Cette divergence d'opinions attira l'attention des

Ministres du Canada. Un comité du Conseil privé fut nommé pour examiner la question. Le comité se rangea à cet avis que le Gouverneur Général devait agir dans le cas visé, comme dans tous les autres, selon l'esprit du B. N. A. Act, c'est-à-dire en accord avec les Ministres (5 mars 1875).

Le Comte de Carnarvon, successeur de Lord Kimberley ne fut pas disposé à accepter ce principe. Il déclara que la question ne pouvait être tranchée que par un appel au Comité judiciaire du Conseil privé.

Cette thèse fut réfutée dans un rapport de M. Edward Blake, Ministre de la Justice du Canada : en vertu du B. N. A. Act, le Gouverneur Général en Conseil avait hérité des pouvoirs de la Couronne sur la législation des provinces ; donc les Ministres canadiens devaient être directement et exclusivement responsables, envers le Parlement des mesures prises à cet égard par le Gouverneur. En revanche, celui-ci devait agir avec leur assentiment.

Ce rapport approuvé par le Conseil de Cabinet et le Gouverneur Général fut soumis au Gouvernement Impérial le 6 avril 1876. Le Secrétaire d'Etat pour les Colonies renouvela ses objections et y ajouta un argument de texte. La section 90 parle du *Gouverneur Général* et non du *Gouverneur Général en Conseil*. Donc il a la responsabilité exclusive de la décision.

Le Ministre canadien ne se tint pas pour battu et répliqua, mais sans pouvoir convaincre le Ministre des Colonies, qui dans une dernière note, maintint sa thèse. Toutefois, il admettait que le Gouverneur ne saurait se

passer de l'avis des Ministres, tout en restant libre de sa décision.

La dessus, M. Blake exprima le regret que la discussion n'eût pas amené une solution, avec l'espoir qu'elle écarterait certaines difficultés dans l'avenir.

La controverse s'arrêta là. Elle pourrait laisser croire que le Gouvernement britannique répugnait à subordonner aux Ministres du Dominion l'autorité du Gouverneur Général sur la législation provinciale. Mais ce point de vue perdra de son importance quand nous saurons que la pratique fut conforme aux désirs du Gouvernement canadien.

Il faut convenir, d'ailleurs, que ces désirs paraissent d'accord avec une saine interprétation du B. N. A. Act. Résumons les arguments émis en faveur de cette thèse.

1° D'abord un argument de texte.

La clause 56 parle du Souverain en Conseil pour la non-approbation des Actes du Dominion.

Or, la clause 90 correspond à la clause 56 pour la Législation provinciale.

Le Gouverneur Général agit à l'égard de celle-ci comme le Souverain à l'égard de la Législation du Dominion. Il est clair qu'il doit décider en Conseil (1).

2° Si le Gouverneur agissait en dehors de ses Ministres, ce ne pourrait être que comme officier Impérial. Or l'on sait que le Gouvernement Impérial a abandonné tout contrôle sur la législation provinciale. D'autre part le Gouverneur n'a pas de pouvoirs de décision arbitraire. Pour que

(1) Todd, p. 454.

sa décision soit valable, il doit donc prendre avis de ses Ministres.

3° En fait, depuis le B. N. A. Act., les Gouverneurs Généraux ont toujours agi conformément à l'avis des Ministres, et n'ont jamais émis la prétention d'agir autrement. C'est qu'ils doivent avoir reconnu que cette pratique était la seule conforme au fonctionnement harmonieux du Gouvernement responsable dans le Dominion.

Divers précédents sont venus corroborer le bien fondé de cette théorie. Todd les commente à l'appui de son opinion qu'il exprime en ces termes : « Il incombe au Gouverneur Général en Conseil, dans l'exercice de sa suprématie constitutionnelle, de respecter les droits des provinces dans les matières de législation locale, en tant que ces droits sont définis par le B. N. A. Act. » Parmi ces actes de législatures provinciales soumis à l'approbation du Gouverneur Général, citons les plus importants :

1° Les actes du Nouveau Brunswick de 1871 sur les écoles, qui entraînèrent les protestations des catholiques.

2° L'Acte de l'Ile du Prince Edouard sur les Écoles (1877).

3° L'Acte de l'Ile du Prince Edouard sur les terres (1873).

4° L'Acte de Québec de 1888, indemnisant les Jésuites de la confiscation de leurs biens.

Les discussions soulevées au Canada dans tous ces cas ont mis en évidence ce double principe : que la Couronne a abandonné toute intervention directe dans l'action des autorités provinciales, sauf dans des circonstances extraordinaires difficiles à déterminer d'avance ; que ce contrôle, le Gouvernement Impérial l'a abandonné au Gouverneur Général en Conseil d'une façon exclusive.

En conséquence le Gouvernement du Dominion a adopté de bonne heure une pratique constitutionnelle pour assurer l'application de ces principes.

Dès que le Gouverneur Général eut à examiner les actes des législatures provinciales, le Ministre de la Justice du Dominion proposa dans un rapport la procédure à suivre (1868).

Les actes des Législatures provinciales seraient soumis d'abord au Ministre de la Justice qui rendrait un rapport favorable sans retard sur les actes qui ne lui paraîtraient pas critiquables. Mais il devrait fournir des rapports spéciaux et détaillés sur tous les Actes qui lui paraîtraient entachés d'un des 4 vices suivants :

- a) Absolument illégal ou inconstitutionnel.
- b) Illégal ou inconstitutionnel seulement en partie ;
- c) En cas de juridiction concurrente, contradiction (*clashing*), avec la législation du Parlement Fédéral.
- d) Contraire aux intérêts généraux du Dominion.

Ce rapport du Ministre de la Justice fut soumis au Gouverneur Général en Conseil qui approuva ses propositions en juin 1868. Elles furent communiquées aux lieutenants gouverneurs des provinces. Jusqu'en 1882, les lieutenants gouverneurs furent laissés sans instructions relativement au pouvoir d'approuver les bills ou de les réserver à l'appréciation du Gouverneur général.

Certains prirent sur eux, en qualité d'officiers du Dominion, d'approuver ou de réserver des bills.

Le Gouvernement du Dominion trouva qu'il y avait là un abus contraire aux principes du Gouvernement responsable dans les provinces et que les lieutenants gouver-

neurs ne pouvaient agir qu'en vertu d'instructions formelles. du Gouverneur général, et en qualité d'agents du Dominion.

Le 29 novembre 1882 des Instructions dans ce sens furent communiquées aux lieutenants gouverneurs.

Ce droit de contrôle sur la Législation provinciale reconnu au Gouvernement fédéral, il l'exerce donc d'une façon effective. Toutefois il en fait un usage modéré, limité aux actes illégaux portant une atteinte grave aux intérêts du Dominion. Il imite en cela, la conduite du Gouvernement Impérial à l'égard des actes du Parlement fédéral.

Aussi le nombre des actes provinciaux repoussés est-il très faible.

Situation du Dominion dans l'Empire. — Le contrôle Impérial ne s'exerce donc plus sur les provinces du Canada depuis qu'elles sont fédérées. Il s'est reporté sur le Dominion et comme nous l'avons vu, il se manifeste dans l'ordre législatif, dans les relations extérieures dans les affaires militaires et navales et sur le pouvoir judiciaire.

Les deux organes qui relient d'une façon effective le Dominion au Gouvernement Britannique sont le Gouverneur Général et le Conseil privé,

Le Gouverneur général nommé par le Souverain en Conseil représente la Couronne. Il est investi du droit d'acceptation ou de rejet des bills votés par le Parlement. Mais les cas de rejet visés dans les instructions délivrées aux gouverneurs généraux sont très rares. « C'est seulement, écrit Todd, lorsque les obligations de l'Empire

envers un Etat étranger sont intéressées, ou qu'un Statut Impérial est violé dans des matières où le Parlement Impérial n'a pas de juridiction, que l'autorité suprême de l'Angleterre est susceptible d'être exercée. »

Le B. N. A. Act ni aucun acte subséquent n'ont porté atteinte à la juridiction du Conseil privé de l'Empire sur le Canada. Cependant, il est certain que la création de la Cour Suprême a beaucoup diminué la fréquence des appels au Conseil privé. La Cour suprême prévue par le B. N. A. Act, section 101, a été établie en 1875.

Elle joue le rôle de Tribunal d'appel au-dessus des Cours provinciales, le recours au Conseil privé restant possible dans tous les cas dès la sentence des cours provinciales. Comme garantie aux Français, il a été décidé que deux juges au moins seraient tirés du barreau ou de la magistrature de Québec.

Les mêmes juges qui composent la Cour suprême forment aussi la Cour de l'Echiquier qui juge les procès fiscaux, et toutes les affaires intéressant la Couronne. Sa juridiction est en premier ressort.

De nouvelles lois ont accru les attributions de la Cour Suprême en lui attribuant un rôle consultatif auprès du Gouverneur général, de la Chambre des communes ou du Sénat, en matière législative. Elle est juge enfin des conflits sur des points constitutionnels entre le Dominion et les provinces, ou entre les provinces.

L'existence d'une Cour suprême, s'imposait au Canada, au même titre que dans tout Etat fédéral, comme une garantie donnée aux citoyens et comme un arbitre dans

les difficultés soulevées par l'interprétation du pacte fédéral. En l'établissant, le Canada qui s'était organisé en Confédération, s'est doté d'une institution nécessaire au bon fonctionnement de cette forme de Gouvernement.

CHAPITRE II

La Fédération en Australie

I. — Préambule

Le second groupement fédératif compris dans l'Empire britannique est le Commonwealth Australien fondé en 1903 (1). Ici, de même qu'au Canada, la Fédération a été adoptée par les Colonies séparées, comme un moyen de renforcer leur action extérieure, de faire figure d'État, et de mettre fin aux inconvénients du particularisme. Cependant, en dépit de cette analogie l'Australie présente de sérieuses différences avec le Canada : la Fédération, en effet, y a été bien plus laborieuse ; en outre, le Pacte Fédéral y a donné naissance à une Constitution moins centralisatrice. Les raisons de ces différences nous sont données par l'historique de la Fédération, et l'étude de la situation géographique, politique et économique qui a longtemps contrarié le groupement des Colonies australiennes et les a empêchées de former une union aussi étroite que celle du Canada (2).

(1) V. *Annales des Sciences Politiques*. Août 1900. *L'Union australienne*. Achille Vialatte.

(2) V. Harrison Moore. *The Commonwealth of Australia*, p. 55 à 61.

Quoi qu'il en soit, les deux faits cités plus haut, montrent clairement que la Fédération ne s'est pas imposée en Australie comme une nécessité immédiate. Ce sont donc les avantages généraux de la Fédération, et l'extension de leur autonomie vis-à-vis de la Métropole qui ont surtout tenté les Australiens. On comprend que cette perspective n'ait exercé sur eux qu'à la longue un attrait suffisant pour les amener à modifier l'état d'isolement des Colonies qui s'étaient jusqu'alors gouvernées d'une façon satisfaisante.

C'est sous ce jour qu'en Australie même on paraît avoir envisagé le succès de la Fédération. Des juristes australiens (Quick et Garran) commentant la constitution Fédérale écrivaient en 1901, non sans enthousiasme : « Jamais auparavant un groupe de communautés autonomes, pratiquement indépendantes, sans pression extérieure ni complications étrangères d'aucune sorte, n'ont délibérément décidé, de leur libre volonté, d'écarter leurs jalousies provinciales, et de s'unir en un seul peuple, par suite d'une simple conviction raisonnée et sentimentale de la folie de la désunion et des avantages de la nationalité. Les États d'Amérique, de Suisse, d'Allemagne furent rassemblés à l'ombre de la guerre. Même les provinces canadiennes furent poussées à s'unir par le voisinage d'une grande puissance étrangère. Mais le Commonwealth australien, la cinquième grande fédération du monde s'est formée par un simple accord des volontés grâce à un sentiment profond d'unité nationale. »

II. — Historique (1)

La première idée de la Fédération se trouve dans une dépêche du Comte Grey, secrétaire d'État pour les Colonies, du 31 juillet 1847. Il annonce l'intention du Gouvernement de séparer Port-Philippe du N. S. W. En même temps, il déclare que le principe du Self Gouvernement doit être complété par toutes les mesures qui peuvent en faciliter la pratique. Il fait ressortir que s'il est utile de pourvoir au soin des intérêts locaux, il serait bon aussi de ne pas négliger tous les intérêts qui n'ont pas le caractère local. Or, il existe effectivement certaines questions qui n'affectent pas en particulier telle ou telle des Colonies australiennes, mais toutes en général.

Cette proposition encore prématurée produisit peu d'effet en N. S. W. Elle ne souleva pas d'opposition, mais on ne lui reconnut pas une utilité immédiate.

A la suite de la proposition du Comte Grey, un Comité du Conseil privé envisagea en 1849 la possibilité de former une Assemblée Générale en Australie, en même temps un projet de tarif uniforme était mis en avant. .

Mais ces projets reçurent un accueil défavorable en Australie et en Angleterre. Aussi l'*Australian Colonies Government Act* ne comporte ni tarif uniforme ni clauses fédérales.

(1) Historique et commentaire de la Constitution du *Commonwealth*, voir Quick et Garran. *The annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Sydney, 1901.

Cependant le comte Grey obtint une satisfaction partielle par la création d'un Gouverneur Général. Ce fut le Gouverneur du N. S. W. qui reçut 4 commissions de Gouverneur. Les trois autres Colonies eurent des Lieutenants Gouverneurs subordonnés au Gouverneur Général. Cette mesure eut peu de portée pratique car les Colonies étaient encore trop isolées, pour se prêter à un Gouvernement uniforme. Aussi le Gouverneur Général se cantonna-t-il dans ses fonctions de Gouverneur du N. S. W. (1).

Après la mise en application de l'*Australian Colonies Government Act*, les colonies se mirent en devoir d'élaborer des constitutions sur la base du gouvernement responsable. Les comités constitutionnels de 1853 réunis à cet effet en N. S. W. et Victoria, envisagèrent en même temps l'utilité d'une Assemblée générale pour traiter les intérêts intercoloniaux. Mais on s'en tint à des projets vagues (2).

Dès que le gouvernement responsable eut été établi ces projets commencèrent à se préciser et divers indices prouvèrent que l'idée de la Fédération faisait son chemin. Déjà l'opinion en Australie s'intéressait à elle et les publicistes la discutaient.

Un comité de la Législature de Victoria rendit un rapport admettant la nécessité d'une Union fédérale, mais sans préciser l'époque à laquelle on pourrait la réaliser. Des délibérations analogues furent prises en N. S. W. et Australie du Sud.

En 1870, la Législature de Victoria tenta même d'engager des négociations avec les autres colonies, mais la

(1) V. Jenks, p. 165.

(2) Pierre Leroy-Beaulieu : *Les Nouvelles Sociétés anglo-saxonnes*, p. 245.

N. S. W. par méfiance à l'égard de Victoria déclina l'invitation.

Ces projets n'eurent donc aucune suite, à cause de l'absence de la N. S. W. et du manque d'enthousiasme en général.

La question du tarif (1855-1880). — Les premières tentatives sérieuses pour amener une entente entre les Colonies furent faites à propos de la question douanière. On se rendait compte des inconvénients, pour le moment plus théoriques que réels, de Législations douanières contradictoires. Aussi parlait-on d'établir la réciprocité commerciale, le libre-échange intercolonial, et des Unions douanières.

Une première conférence eut lieu à Melbourne en 1863, où furent réunis les délégués de N. S. W. ; de l'Australie du Sud, de Victoria et de Tasmanie. Elle fut suivie d'autres conférences à Sydney en 1865, à Melbourne en 1867, 70, 71 et à Sydney en 1873. La question du tarif unique y faisait l'objet principal des débats, mais on discuta aussi d'autres questions communes. C'est alors que Sir Henry Parkes commença à se signaler comme le plus ardent promoteur de la Fédération.

Une commission royale fut nommée en 1870 pour étudier la nécessité d'une union fédérale et les moyens de la réaliser.

Toutefois, ces diverses conférences ne purent encore arriver à des décisions précises. Chaque colonie se suffisait en effet à elle-même et n'avait pas besoin de compter sur les autres. Toutes avaient un débouché sur la mer qui

facilitait le commerce d'exportation. Au contraire les communications à l'intérieur étaient peu développées. Dans ces conditions, il était prématuré de prétendre établir un tarif unique.

Cette période se termine par la conférence de 1880-81 où les débats eurent plus d'ampleur qu'aux précédentes. A la session de Melbourne furent représentées la N. S. W., l'Australie du Sud, Victoria ; à celle de Sydney, les 7 colonies, y compris la Nouvelle-Zélande. Sur la question du tarif uniforme on décida de réunir une commission qui ne fut jamais réunie.

Quant au Conseil fédéral, un projet fut mis en avant, mais une majorité ne put se former.

Sir H. Parkes fut obligé de reconnaître que le moment de la Fédération n'était pas encore venu.

Le Conseil Fédéral. — En 1883 se produisirent des événements qui devaient grandement contribuer à activer le mouvement en faveur de la Fédération. En premier lieu, cette année vit la jonction sur la rivière Murray des réseaux ferrés. Ainsi se trouvait établie la continuité des communications entre les colonies qui devaient, par le fait même, tenir de moins en moins à leur isolement.

En second lieu, la politique de certaines puissances étrangères dans le Pacifique inspira des inquiétudes aux Australiens. L'Allemagne ayant émis des prétentions sur la Nouvelle-Guinée, le Gouvernement de Queensland effrayé de ce voisinage prévint l'action des Allemands en faisant occuper l'île en 1883. A tort ou à raison, la France, de son côté, fut soupçonnée d'avoir des vues sur les Nou-

velles Hébrides, et ses projets de transportation des condamnés en Nouvelle-Calédonie soulevèrent des protestations en Australie.

Pour faire entendre leur voix d'une façon plus efficace, les Colonies sentaient que leur union était nécessaire.

Sous l'impression de ces événements, une Convention fut réunie le 28 novembre à Sydney où furent représentées les 7 Colonies plus Fidji, ce qui indiquait la volonté des Australiens d'établir leur hégémonie sur la partie Sud du Pacifique (1). Une résolution fut votée demandant un Conseil Fédéral, et un projet de loi l'établissant fut soumis au Parlement Impérial.

Celui-ci vota le *Fédéral Council of Australasia Act* de 1885 qui fut adopté par 5 colonies ; Australie Occidentale ; Queensland, Tasmanie, Victoria et Fidji.

La N. S. W. et la Nouvelle-Zélande restaient en dehors, jalouses de leur indépendance. Elles estimaient aussi que le Conseil ne serait d'aucune utilité pour la Fédération, ses pouvoirs étant trop faibles.

La première réunion du Conseil Fédéral eut lieu le 25 janvier 1886 à Hobart. Son activité fut très restreinte, par suite de ses attributions purement consultatives, et il tomba en désuétude. Sa dernière réunion eut lieu à Melbourne en 1899.

Cette tentative malheureuse n'arrêta cependant pas les partisans de la Fédération. A la suite d'une inspection en 1889 d'un officier britannique qui se plaignit du défaut de cohésion entre les forces des Colonies, une conférence fût

(1) On a même parlé d'une doctrine de Monroe australienne. V. Moore, *op. cit.*, p. 31.

réunie à Melbourne en 1890 pour organiser la défense commune des sept Colonies. On alla plus loin, car des vœux y furent sérieusement formulés tendant à la réunion d'une Convention pour faire la Fédération.

Convention de 1891. — Des délégués furent nommés par les diverses Colonies et la Convention fut réunie à Sydney en 1891. Un rôle prédominant y fut joué par Sir H. Parkes qui proposa les grandes lignes de la Confédération, en engageant ses collègues à aborder la discussion « dans un large esprit fédéral ».

La Convention se forma en trois comités pour élaborer un plan de constitution. Celle-ci établissait deux Chambres, prévoyait une Cour suprême fédérale; le nom de Commonwealth était adopté. De là le titre de Commonwealth Bill qui désigna le projet de constitution.

Quel fut le sort du Commonwealth Bill ?

Ce texte avait le mérite de fournir une base de discussion solide et permettait à l'opinion publique et aux Législatures des Colonies de se prononcer. Le Bill devait être, en effet, voté par ces dernières avant d'être soumis au Parlement impérial.

En N. S. W. il rencontra l'opposition du *Labour party*, très puissant (*new democracy*) qui prétendait que les questions plus urgentes de Législation sociale et de tarifs, ne devaient pas souffrir de retard du fait de la Fédération. On ne put donc arriver à une discussion du fond.

En Tasmanie, Australie du Sud, Victoria, la discussion amena des amendements au plan de Constitution.

Le mouvement populaire. — Jusqu'alors les rivalités et la

méfiance entre les divers Gouvernements coloniaux avaient constitué un obstacle insurmontable à la Fédération. Pour en venir à bout, il fallait un mouvement populaire assez marqué pour décider les Gouvernements à abandonner ces considérations étroites. La diffusion de l'esprit fédéral fut hâtée par la crise économique qui dura de 1891 à 1893. La stagnation des affaires et les graves difficultés dont souffrit l'Australie montrèrent que les Colonies étaient dépendantes l'une de l'autre et que les barrières douanières entre elles étaient un obstacle à leur développement.

Des associations se fondèrent alors pour faire de la propagande en faveur de la Fédération. D'ailleurs, le terrain était à ce moment, mieux préparé qu'auparavant. Les nouvelles générations n'avaient pas connu, en effet, l'époque où les Colonies fondées séparément avaient mené une existence isolée sous tous les rapports. Elles voyaient au contraire les communications se développer de plus en plus et devaient être moins accessibles aux rivalités locales. Enfin les idées impérialistes qui commençaient à se répandre contribuaient aussi à rendre plus attrayante la perspective d'une Australie fédérale comptant comme une véritable nation dans l'Empire. Les négociations furent donc reprises et une Conférence des premiers des diverses Colonies se réunit à Hobart en janvier 1895. Il fut décidé qu'une convention composée de 10 représentants de chaque Colonie élus par le peuple serait chargée de préparer la Constitution fédérale.

L'année suivante les *Federal enabling Acts* préparaient la réunion de la Convention.

La Convention. — La première session de la Convention se tint à Adélaïde et commença le 22 mars 1897. On y élaborait un plan de constitution suivant d'assez près celui de 1891. Ce plan fut soumis aux Législatures qui lui firent subir diverses modifications.

Une seconde session eut lieu à Sydney le 2 septembre, et la dernière, la plus importante, à Melbourne, du 20 janvier au 17 mars 1898.

Les principaux obstacles à l'accord venaient de la question financière. Il existait, en effet, à ce point de vue de très grandes différences entre les Colonies. Depuis la N. S. W. libre-échangiste qui tirait ses ressources budgétaires uniquement des taxes intérieures, jusqu'à l'Australie Occidentale qui, avec sa population minière instable, comptait surtout sur les recettes douanières, les colonies dépendaient à des degrés variables des droits de douane et d'accise. Il devenait ainsi fort difficile de combiner un tarif fédéral qui conciliât les intérêts souvent contraires, et d'en répartir le produit.

Après des concessions réciproques, on arriva cependant à un accord d'où sortit la Constitution dans sa forme à peu près définitive.

Cette fois la Constitution devait être soumise au referendum populaire dans chaque Colonie. Une campagne très vive fut menée en N. S. W. contre la Confédération.

L'opposition visait surtout le tarif fédéral que l'on accusait d'entraîner pour la N. S. W. un fort supplément de taxation. De plus un sentiment de méfiance régnait encore à l'égard de Victoria et des autres Colonies que l'on soupçonnait de vouloir faire de Melbourne la capitale

du Commonwealth. La « colonie-mère » craignait donc de voir sa prépondérance mise en échec par la Fédération.

Dans les autres Colonies l'opposition fut moins vive.

Le referendum donna les résultats suivants :

	N. S. W.	Victoria	S. Austr.	Tasmanie	Total
<i>Pour :</i>	71.595	100.520	35.800	11.797	219.712
<i>Contre :</i>	66.228	22.099	17.320	2.716	108.363
<i>Majorité pour :</i>	05.367	78.421	18.480	19.081	111.349

Le résultat était probant dans les trois dernières Colonies. Mais en N. S. W. la majorité était faible, et de plus le nombre de votants pour était insuffisant, car *l'Enabling Act* décidait qu'il devait être d'au moins 80.000 pour que le vote fût valable. La campagne contre le projet de Constitution avait donc porté ses fruits.

Le Referendum n'eut pas lieu dans la Colonie de Queensland qui n'avait pas participé aux négociations de 1897-1898 et dans l'Australie Occidentale qui attendait le résultat du vote dans les autres Colonies.

La Conférence des Premiers (1899). — La N. S. W. tenait trop de place en Australie pour qu'on pût passer outre à son abstention. Aussi les Premiers tinrent en 1899 une nouvelle Conférence pour examiner les réclamations de la N. S. W. Le Premier de Queensland y participa.

Des concessions furent faites à N. S. W. notamment au sujet de la capitale, et la même année eut lieu le second referendum.

Voici quel en fut le résultat :

	N. S. W.	Victoria	S. Austr.	Tasmanie	Queensld	Total
<i>Pour :</i>	407.420	452.653	65.990	43.437	38.488	377.998
<i>Contre :</i>	82.741	9.805	17.053	791	30.996	141.386
<i>Majorité pour :</i>	24.679	142.848	48.937	12.646	7.492	236.602

Fait significatif : le nombre des votants était sensiblement plus fort que lors du premier referendum, ce qui indique une attention plus grande prêtée par le peuple au problème de la Fédération.

L'Australie Occidentale se joignit au Commonwealth le 21 août 1901.

La Nouvelle-Zélande se tint dans la période décisive, en dehors du mouvement et n'entra pas dans l'Union, mais une clause de la Constitution rendit possible son admission ultérieure. Ce fait ne s'est pas encore réalisé.

Attitude du Gouvernement Britannique. — Le vote du Parlement Impérial était encore nécessaire pour la mise en vigueur de la Constitution. Cette dernière phase présentait un intérêt tout particulier comme indice de l'attitude que les Australiens entendaient prendre dès ce moment vis-à-vis de la Métropole. Il ne s'agissait plus comme pour le Canada en 1867 d'une adresse des Législatures coloniales à la Reine priant celle-ci de sanctionner la Fédération.

Ce furent des délégués australiens, véritables plénipotentiaires qui arrivèrent en mars 1900 à Londres pour présenter le projet de Constitution au Gouvernement Impérial et le soutenir au besoin. Ils le soutinrent même si bien qu'ils finirent par imposer leurs conditions et que le Gou-

vernement anglais dut se contenter de concessions de forme (1).

Ce qui faisait la force des délégués australiens, c'était le résultat du referendum, car on sentait qu'ils avaient tout un peuple derrière eux.

Le Gouvernement britannique proposa des amendements sur les points qui affectaient les intérêts impériaux. La discussion se concentra sur la clause 74.

Cette clause rendait exceptionnelle la compétence du Conseil privé en ce qui concernait l'interprétation de la Constitution en Australie et par là, portait atteinte à la prérogative royale. M. Chamberlain, ministre des Colonies, manifesta le désir de supprimer cette disposition. Mais il se heurta à une résistance opiniâtre des délégués qui assuraient qu'une modification aussi importante nécessiterait un nouveau referendum, rouvrirait l'agitation en Australie et retarderait la Fédération. M. Chamberlain céda pour ne pas entraver cette Fédération qui lui paraissait en harmonie avec ses projets impérialistes et il se contenta d'une solution transactionnelle : la Haute-Cour australienne n'aurait la compétence en dernier ressort que dans les conflits d'attributions entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Etats ou entre ceux-ci. La Haute-Cour pouvait encore, dans ces cas, réserver un recours au Conseil privé.

Le bill introduit au Parlement le 14 mai fut voté définitivement le 5 juillet et reçut l'approbation de la reine le 9 juillet. Il entra en vigueur le 1^{er} mai 1901.

(1) Sur les débats à Londres pour l'adoption de la clause 74, v. Harrison Moore, *op. cit.*, p. 51.

III. Grandes lignes de la Constitution

La Constitution de 1900 établit le Commonwealth australien, organise son Gouvernement et maintient les Gouvernements des Colonies qui deviennent les Etats.

Le pouvoir exécutif du Gouvernement fédéral est formé du gouverneur général et du cabinet composé de 7 ministres (1).

Le pouvoir législatif est confié à un Parlement bicaméral composé du Sénat et de la Chambre des représentants.

Les Sénateurs sont élus par le peuple, six dans chaque Etat formant une seule circonscription. Il sont nommés pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans.

Les représentants sont élus par le peuple des Etats en proportion de leur population. En principe leur nombre devra être le double de celui des Sénateurs.

Quant au pouvoir judiciaire, il est incorporé dans une Haute-Cour fédérale et des tribunaux fédéraux inférieurs. La Haute-Cour a la juridiction d'appel sur tous les tribunaux, soit fédéraux, soit d'Etats (2). Elle possède en outre des attributions dont nous parlerons plus loin en matière de conflits constitutionnels, entre le Commonwealth et un Etat ou entre les Etats.

La Haute-Cour se présente sous un double aspect; comme Cour suprême de la juridiction fédérale en Australie, et

(1) Le parlement a le droit d'augmenter ce nombre. V. Quick et Garrau, *op. cit.*, p. 712.

(2) V. Constitution, art. 73.

comme Cour d'appel générale du Commonwealth. Par le premier trait, elle se rapproche de la Cour suprême des Etats-Unis et par le second, de la Cour suprême du Canada (1).

En premier ressort la Haute-Cour juge les affaires découlant de l'application d'un traité, ou celles intéressant un consul étranger; les procès entre Etats et ceux où est engagé le Commonwealth ou ses fonctionnaires.

Au chapitre V se trouve la garantie accordée aux Etats du maintien de leurs Constitutions. En principe, les pouvoirs de leurs Parlements et leur législation sont intacts. Mais cela n'indique pas que les Législatures d'Etat n'aient pas à compter avec le Parlement Fédéral. Il est dit, en effet, qu'en cas de contradiction avec une loi fédérale, les lois d'Etats seront attaquées dans la mesure de cette contradiction. L'essentiel est donc de connaître les pouvoirs du Parlement Fédéral.

IV. Commentaire de la Constitution

Etant données les conditions dans lesquelles la Fédération s'est réalisée, il est aisé de déterminer le caractère du Commonwealth tel que la Constitution l'a organisé. Dès l'origine du mouvement fédéraliste, se sont dressés contre lui les mêmes intérêts avec lesquels il a fallu transiger pour arriver à un résultat positif. Jusqu'au dernier moment

(1) V. Harrison Moore, p. 248.

(2) Sur la lenteur de la Fédération et les raisons qui l'ont retardée, V. Moore, *op. cit.*, p. 55 à 61.

se constate la résistance de la Nouvelle-Galles du Sud à abandonner son système libre-échangiste et ses prétentions à la suprématie. Inversement les plus faibles colonies se sont opposées avant tout à ce qu'il fut établi un organisme fédéral trop puissant qui risquât d'annihiler leur autonomie.

En revanche, les raisons en faveur de la Fédération n'ont fait que s'affermir et ont fini par l'emporter. Nous connaissons les causes qui ont assuré ce succès, il nous reste à voir quels éléments nouveaux la Constitution de 1900 a introduits dans le Gouvernement de l'Australie et ce qui a subsisté de la situation antérieure.

A la différence du Canada où se faisait sentir la nécessité de la centralisation, les colonies australiennes ont cherché à conserver autant que possible leur indépendance locale. Ce n'est pas sans intention qu'elles ont pris ce nom d'Etats plutôt que celui des provinces. Aussi ont-elles adopté une Constitution Fédérale qui se rapproche davantage de celle des Etats-Unis que de celle du Canada, et qui fournit des garanties étendues aux Etats.

De là le double caractère du Sénat (1) : cette Assemblée fait partie d'un Parlement bicaméral, comme élément modérateur ; mais c'est aussi la représentation des États. Tous élisant le même nombre de sénateurs, leur égalité théorique au point de vue de la souveraineté est sauvegardée.

Le Sénat est la garantie législative donnée aux États contre les empiètements du pouvoir fédéral en plus de la garantie judiciaire d'une Cour suprême.

(1) V. Moore, *op. cit.*, p. 98.

Toutefois les grands États ne sont pas absolument sacrifiés aux petits. En cas de conflit entre les deux Chambres elles sont réunies en Congrès et le vote a lieu à la majorité absolue, ce qui favorise les grands États.

Relations des États et du Commonwealth. — La Constitution a divisé les pouvoirs en deux séries : les uns attribués au Commonwealth, les autres aux États. Seule une altération de la Constitution par le peuple pourrait les répartir autrement.

De plus les pouvoirs des Gouvernements des États ne sont pas d'une nature inférieure à ceux du Commonwealth. Ils existaient avant celui-ci et ne tirent pas de lui leur existence (1).

La quasi-souveraineté des États et celle du Commonwealth dérivent toutes deux de la même source : la souveraineté britannique. Les États sont unis sous l'autorité de la Couronne. Malgré l'Union, la Couronne continue à présider au gouvernement particulier de chaque État, comme à celui des provinces du Canada. Encore moins qu'au Canada, les États en Australie affectent le caractère d'organes administratifs du Gouvernement Fédéral. (2)

Les États ne dépendent aucunement du Commonwealth (3) sauf dans les deux cas prévus par l'article 119 de la Constitution. « Le Commonwealth protégera tout État contre l'invasion, et, sur la demande de l'Exécutif de l'État, contre les désordres intérieurs.

(1) V. Moore, *op. cit.*, p. 67 et 68.

(2) V. Moore, *op. cit.*, p. 73.

(3) V. Moore, *op. cit.*, p. 70.

La Constitution ne fait que confirmer les chartes particulières (1) en n'y apportant d'autres modifications que celles nécessaires au fonctionnement du Commonwealth en vue de l'intérêt général de l'Australie.

Il convient donc d'examiner seulement quels pouvoirs leur sont retirés.

Ce sont d'abord les pouvoirs attribués exclusivement au Commonwealth.

Ensuite les pouvoirs concurrents qui doivent de plus en plus être exercés par le Parlement Fédéral.

On trouve en outre certains pouvoirs nouveaux attribués aux États : ceux qui se réfèrent à l'élection des Sénateurs et des représentants au Parlement fédéral (art. 9, 29, 30, 31, 15).

Quant au Gouvernement Exécutif des États, il est encore plus indépendant du Commonwealth puisque les Gouverneurs sont directement nommés par le Gouvernement britannique.

Pouvoirs du Gouvernement Fédéral. – Ces pouvoirs sont très variés : on peut citer : la réglementation des relations commerciales avec les pays étrangers ; la défense militaire et navale du Commonwealth ; la législation monétaire ; l'immigration et l'émigration. Les services postaux et télégraphiques ; le mariage et le divorce, la faillite et les effets du commerce.

En principe, les pouvoirs du Commonwealth sont concurrents avec ceux des États ; mais dans certains cas, ils sont

(1) V. Constitution, chap. V.

(2) V. Constitution, chap. IV.

exclusifs... Quand ils sont concurrents, les Acts du Parlement du Commonwealth doivent, en cas de conflit prévaloir sur ceux des législatures d'États. Au Canada, la Constitution de 1867 a voulu éviter les difficultés en donnant à chaque ordre d'Assemblées des pouvoirs exclusifs. Mais comme le texte du B. N. A. Act n'a pas pu embrasser tous les cas, ni les désigner d'une façon assez précise, il a plutôt multiplié les occasions de conflits.

Les auteurs de la Constitution australienne ont donc préféré déterminer les pouvoirs du Parlement fédéral et les pouvoirs des législatures locales à la façon de la Constitution américaine.

Les pouvoirs exclusifs du Commonwealth sont d'abord des pouvoirs nouveaux qui n'étaient pas auparavant attribués aux Parlements des États, ils se réfèrent :

- a) Aux pêcheries dans les eaux australiennes au-delà des eaux territoriales ;
- b) Aux relations commerciales avec les îles du Pacifique ;
- c) Aux Affaires extérieures ;

La section 51 (XXIX) déroge à la règle générale d'après laquelle les législations coloniales n'ont aucune autorité en dehors du territoire même des colonies. Les pouvoirs du Parlement du Commonwealth ont, au contraire, une portée qui dépasse les limites de l'Australie (2).

Viennent ensuite d'anciens pouvoirs redistribués, les plus importants.

(1) V. Moore, *op. cit.*, p. 135.

(2) V. Moore, *op. cit.*, p. 142.

Le gouvernement fédéral a le droit exclusif d'emprunter sur le crédit du Commonwealth.

Il reçoit un pouvoir général de taxation et de perception de droits de douane et d'accise qui constituent les recettes fédérales (1).

Seul, il peut établir des primes à la production et à l'exportation de certaines denrées.

Enfin le gouvernement fédéral reçoit des pouvoirs spéciaux sur la législation ouvrière et sociale, et peut prendre des mesures relatives à la conciliation et à l'arbitrage dans les conflits industriels s'étendant à plusieurs États.

Des limitations sont imposées aux pouvoirs fédéraux : le Commonwealth ne peut s'immiscer dans le commerce interne des États, ni gérer en rien la liberté du commerce entre États, conditions essentielles du pacte fédéral.

V. Le Contrôle Impérial

Si le Commonwealth a moins d'action que le Dominion du Canada sur les gouvernements locaux, il est en revanche plus indépendant à l'égard du gouvernement impérial. C'était le résultat de la clause 74 qui restreint les droits d'appel au Conseil privé dans les conflits constitutionnels entre le Commonwealth et un État ou entre deux États. La Haute Cour d'Australie se trouve ainsi investie du rôle de tribunal suprême. Nous avons vu comment

(1) La répartition du surplus de ces recettes entre les États doit se faire, d'après la Constitution, sur des bases à fixer.

cette clause a été maintenue presque intacte dans la Constitution ; quant à sa portée, il est clair qu'il faut y voir une diminution du contrôle de la Couronne sur l'Australie (V. Contrôle judiciaire). Ainsi les colonies jalouses de leur indépendance locale n'ont pas hésité à doter le gouvernement fédéral au détriment du Contrôle Impérial. Ce dernier semble donc avoir fait en partie les frais de la fédération.

Un auteur anglais (1) a dit en parlant des fédérations coloniales qu'elles marquaient un mouvement de centralisation au point de vue des relations entre les colonies fédérées ; mais qu'au point de vue du gouvernement impérial c'était de la décentralisation. On ne saurait mieux caractériser que par ce dernier terme la fédération australienne.

Cependant loin d'y voir un signe de désintégration, Chamberlain l'a appelée « un grand pas vers l'organisation de l'Empire britannique ». Nous verrons par l'étude des conférences coloniales comment s'explique cette opinion et jusqu'à quel point elle se justifie.

(1) Hobson, *Impérialism*, p. 291.

CHAPITRE III

Fédération Sud-Africaine

I. — Historique

Le troisième groupe de colonies autonomes, celui de l'Afrique Australe vient d'être constitué en Confédération à l'exemple du Canada et de l'Australie, et les débuts du nouveau gouvernement sont encore tout récents. Dès l'année 1872, date de l'introduction du gouvernement responsable au Cap, l'idée de la Fédération avec le Natal fut mise en avant (1). Sir H. Barkley y fit allusion dans son discours d'ouverture au Parlement du Cap. En 1874-1875, eut lieu la mission de M. Froude, envoyé officieux de Lord Carnarvon en Afrique du Sud. Des pourparlers relatifs à la Fédération demeurèrent sans résultat.

L'Union douanière devait être une fois de plus l'avant-coureur de la Fédération politique.

Après la Convention de Bloemfontein de 1903 qui créait l'Union douanière, le Gouvernement anglais et les Gouvernements Sud-Africains, envisagèrent la formation d'une fédération englobant le Cap, le Natal et les deux Répu-

(1) Egerton. *British Colonial policy*, p. 418.

bliques Boërs. On attendit cependant, pour donner suite à ce projet, que la situation fût redevenue normale dans le Transvaal et dans l'Orange et que ces deux nouvelles colonies fussent pourvues du Gouvernement responsable. C'était la première condition pour pouvoir discuter librement les termes du pacte fédéral. Toutefois, dès 1905, une commission intercoloniale était chargée de régler certaines affaires d'intérêt commun (1).

En mai 1908 a été réunie à Prétoria une première Conférence comprenant les délégués de toutes les colonies de l'Afrique du Sud. Elle n'a pu arriver à un accord. La Convention s'est de nouveau réunie à Durban en octobre de la même année. A cette occasion, le Gouvernement britannique avait envoyé dans ce port une escadre commandée par Sir Percy Scott, peut-être dans le but de réchauffer le loyalisme des Boërs par le spectacle de sa puissance maritime, et les décider à ne pas mettre d'obstacle à une fédération qu'il considérait comme un bien pour l'Empire.

Les débats des Sessions de Prétoria et de Durban sont restés secrets. A Durban dans les réceptions qui furent données en l'honneur des délégués et de l'escadre, divers discours ont été prononcés (2) qui fournissent d'utiles indications. M. Merriman, délégué du Cap, se déclara plein d'espoir sur l'issue de la Convention : chaque Etat avait fourni son apport, l'un la population, l'autre la richesse, un autre un gouvernement bien assis, un dernier l'esprit

(1) Egerton, *British Colonial policy*, p. 502.

(2) *Times*, 13 oct. 1908.

d'entreprise et l'énergie d'un grand port. Les délégués avaient laissé de côté les jalousies mesquines et les souvenirs d'un passé pénible.

En ouvrant la Convention le 12 octobre, Sir Mathew Nathan, Gouverneur du Natal, s'efforça de représenter aux délégués la grandeur et la noblesse de la tâche qu'ils avaient à accomplir, dans l'intérêt de l'Afrique du Sud d'abord, et pour la plus grande gloire de l'Empire britannique ensuite.

Toutefois, malgré les déclarations officielles empreintes d'un optimisme de parade, on sent que les difficultés à surmonter présentent une certaine gravité. Par exemple, Lord Selborne, dans un discours prononcé à Durban, le 18 octobre (1), fait remarquer que l'Allemagne et les États-Unis ont à la fois un grand développement de côtes et un vaste territoire intérieur, et que cependant on n'y parle pas de divergence entre les intérêts de la côte et ceux de l'arrière-pays ; cela n'a pas empêché la Fédération dans ces deux États. Il faut voir dans ces paroles une allusion directe aux prétentions contradictoires formulées en Afrique du Sud par les colonies côtières et celles de l'intérieur.

La part d'autorité à reconnaître à chacune des colonies dans la fédération projetée paraît avoir été aussi un sujet de rivalités assez vives, si l'on en juge d'après une déclaration de Sir Henry de Villiers président de la Convention (18 octobre). Il a insisté, en effet, sur l'importance de la population du Cap qui dépasse largement celle de ses

(1) *Times*, 19 oct. 1908.

voisins et a émis l'opinion que la population était un capital d'une valeur égale à celle des mines d'or. Nous touchons ici à l'antagonisme qui existe encore entre l'élément boër et l'élément anglais, si bien que certains se sont demandé si l'Afrique du Sud serait dominée par les Hollandais ou par les Anglo-Saxons. Sir H. de Villiers, ministre du Transvaal a tenu, sans doute, à rassurer les Anglais.

La Convention de Durban s'est ajournée et les débats ont repris en janvier 1909 à Capetown. Tous les délégués ont fait preuve d'une bonne volonté certaine pour arriver à un accord. Cela n'a pas empêché des difficultés de naître sur diverses questions ; par exemple, pour le choix d'une capitale ; les voix se sont partagées entre Prétoria et Capetown.

II. — Caractères généraux de l'Union

Cependant, des négociations est sorti un plan de Constitution qui établit l'Union de l'Afrique du Sud. Le Parlement fédéral doit siéger à Capetown ; les bureaux de l'administration seront situés à Prétoria, et les hauts tribunaux à Bloemfontein.

Ce plan, une fois approuvé par les Parlements des diverses colonies, a été soumis au Parlement anglais. Le Bill final a été ratifié par la Chambre des Lords le 26 juillet 1909 ; le *South African Act* doit entrer en vigueur le 31 mai 1910. D'une façon générale, on peut dire qu'il assure le maximum d'autonomie aux États dans le sein de la Fédération. Bien entendu, celle-ci est dotée de tous les élé-

ments nécessaires au jeu du Gouvernement responsable : Gouverneur Général, Conseil Exécutif, Chambre et Sénat.

Le point original de cette Constitution est l'attribution au Parlement de la suprématie en matière Constitutionnelle. Il est encore à remarquer que le gouverneur général en Conseil reçoit le droit de définir sans en référer au Parlement l'étendue des pouvoirs provinciaux.

Ces derniers sont fortement organisés ; aussi la Constitution Sud-Africaine ne répond nullement au type centralisateur qui est celui de la Constitution Canadienne.

Bien qu'on ne soit pas renseigné d'une façon exacte sur les débats de la conférence de Capetown, les résultats prouvent que les tendances particularistes y ont prévalu, et qu'elles ont fait le minimum de concessions au nouvel organisme fédéral.

Mais ce qu'il est surtout important de remarquer, après l'étude des grandes Fédérations coloniales, c'est que désormais les principales colonies autonomes forment 3 groupes politiques dont les institutions leur permettront d'évoluer soit vers un rapprochement plus étroit avec la métropole, soit vers une émancipation plus complète.

CHAPITRE IV

Autonomie commerciale (Agents généraux)

Les colonies anglaises qui, dans l'ordre politique sont pourvues du Gouvernement responsable, jouissent dans l'ordre économique, de l'autonomie commerciale. Pour justifier l'étude séparée de ces deux formes de l'autonomie, il a été dit plus haut qu'elles n'ont pas été réalisées ensemble, ni pour les mêmes causes. L'historique du gouvernement responsable a déjà contribué à vérifier cette assertion. Il nous reste à voir quelles sont les causes particulières de l'autonomie commerciale. De plus, il n'est pas sans intérêt de rechercher quel rapport peut exister entre ces deux ordres de faits. Ainsi se trouveront déterminées dans leur ensemble les attributions des gouvernements des colonies autonomes.

L'enrichissement par le commerce a été autrefois la raison d'être de la politique coloniale de l'Angleterre. Plus tard, avec le régime libre-échangiste, elle s'est moins préoccupée de son commerce avec les colonies, ou du commerce extérieur de celles-ci. Depuis que les idées impérialistes se sont fait jour, leurs partisans extrêmes se tournent de nouveau vers le protectionnisme, et, en tête des réformes à accomplir pour opérer un rapprochement

efficace entre la métropole et les colonies, ils placent la réforme des tarifs.

Cette dernière période n'a guère été marquée que par des projets et des discussions, d'un grand intérêt, il est vrai.

Mais comme elle peut préparer pour un avenir plus ou moins rapproché, l'abandon du régime actuel, elle mérite un examen attentif.

Pour comprendre les aspirations des Impérialistes et les difficultés auxquelles ils se heurtent, il faut donc avoir en vue le régime commercial de la Grande-Bretagne et sa raison d'être, celui des colonies, et les modifications que l'un et l'autre auraient à subir pour arriver à réaliser les désirs des Impérialistes.

Première période. — Le Pacte colonial

Le système mercantile domine les relations du commerce international aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles. Ce fut une politique nationale tendant par tous les moyens à rendre le pays riche et puissant, surtout en ruinant les puissances concurrentes.

Ce système fut pratiqué comme politique avant d'avoir été formulé comme théorie économique (1). Thomas Mun qui mit la théorie en avant ne fit que donner une explication scientifique du commerce en accord avec le sentiment répandu à cette époque.

L'histoire des ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles est marquée par les

(1) Armitage Smith : *The free-trade movement*, p. 18.

luttas pour la domination des marchés et l'acquisition des nouveaux territoires.

Le système colonial fut le résultat du système mercantile. Partout où des colonies étaient établies, le privilège du commerce pour la métropole y était implanté.

Tel fut le régime appliqué par l'Angleterre comme par les autres puissances, à ses colonies. Les colonies d'Amérique en sentirent principalement les effets. Au début, elles jouirent pendant quelques années de la liberté du commerce extérieur. Les restrictions commencèrent en 1650 par un Acte réservant le commerce d'importation aux navires britanniques et coloniaux.

La réglementation fut rendue encore plus étroite par les Actes de Navigation de 1651 et 1660.

Ces Actes établissaient le monopole du pavillon en faveur de la marine anglaise pour le commerce dans les ports anglais et coloniaux. De plus, certains produits énumérés ne pouvaient être exportés directement des colonies dans les pays étrangers. Ils devaient d'abord être transportés en Angleterre et là déchargés pour être réexportés. La liste des articles soumis à cette obligation fut ensuite allongée. En 1739 une atténuation fut introduite par la faculté d'exporter directement les sucres des plantations britanniques dans tout port au Sud du Cap Finisterre.

En outre, en 1663, les colons furent obligés de n'acheter que sur le marché anglais, même les produits originaires d'autres pays. Leurs industries furent réglées de façon à ne pas faire concurrence à celles de la métropole et se réduisirent à la fabrication des outils les plus indispensables. Selon le mot de Lord Chatham « Les colons de

l'Amérique du Nord n'avaient pas le droit de fabriquer même un clou pour un fer à cheval ».

De même, les îles des Indes Occidentales ne pouvaient raffiner leur propre sucre.

Ce système aboutit à la perte de treize colonies d'Amérique, depuis longtemps fatiguées de cette étroite sujétion à laquelle vint enfin mettre le comble une immixtion dans leurs droits de taxation intérieure.

L'émancipation des treize colonies eut pour résultat d'éclairer l'Angleterre sur les fâcheux effets du pacte colonial. En même temps, ce dernier se trouvait discrédité auprès de l'opinion publique par suite des critiques et des théories nouvelles émises par Adam Smith. C'est ainsi que prévalurent dès ce moment des idées plus libérales sur le commerce qui menèrent à l'abandon du système colonial. Les colonies nouvellement acquises du Canada n'eurent donc pas à souffrir longtemps de ses abus. Au contraire, le régime sous lequel elles furent placées jusqu'au moment où elles reçurent l'indépendance commerciale comporta plus d'avantages que de charges.

Mis en échec par suite des mesures de rétorsion appliquées par les colonies émancipées et par les différents Etats européens, le système des actes de navigation fut entamé par des traités de réciprocité et abandonné graduellement.

**Deuxième période (de transition). — Tarifs protecteurs
et préférentiels**

La transition du régime mercantile au libre-échange fut, somme toute, assez rapide, et il est remarquable de voir

comment l'Angleterre sut prendre son parti et modifier résolument son système économique selon les besoins du moment.

Le but à atteindre fut clairement désigné par Adam Smith qui critique aussi bien que le mercantilisme le protectionnisme qui tend à le remplacer. La période des guerres de la Révolution et de l'Empire doit être mise à part, car on ne saurait tenir compte pour étudier le développement normal de la politique économique de l'Angleterre.

C'est seulement quelques années après 1815 que se manifesta l'acheminement vers le libre-échange.

Le tarif eut d'abord un caractère protecteur très rigoureux et même prohibitif qui s'atténua par la suite,

Le régime colonial se transforma également et passa du pacte colonial au système préférentiel avant d'arriver à l'indépendance commerciale. Il s'établit un système de droits préférentiels réciproques entre la mère-patrie et les colonies. Ce système dura, en principe, jusqu'à 1846; mais il faut tenir compte des modifications successives apportées par les réformes du tarif.

Le résultat de ces réformes fut double : ce fut, d'une part, le libre-échange pour l'Angleterre, et, d'autre part, l'indépendance commerciale pour les colonies. De même qu'autrefois, le pacte colonial faisait partie du régime mercantiliste, l'autonomie commerciale des colonies fut le complément naturel du libre-échange dans la métropole. Aussi l'on ne saurait séparer ces deux ordres d'idées, et l'origine du régime commercial actuel des colonies britanniques ne se comprend bien que si on l'étudie dans ses

rapports avec le régime correspondant en Angleterre.

Les tarifs protecteurs, la préférence et les premières mesures libérales (1). — Les premières atteintes portées aux réglementations restrictives du commerce se trouvent dans les réformes de Canning et Huskisson de 1822 à 1826.

En 1822, Huskisson commença à modifier les lois sur la navigation. En 1825, il ouvrait le commerce des colonies à tous les Etats amis à charge de réciprocité dans leurs colonies. Mais toute intercourse soit directe, soit indirecte entre la métropole et les colonies, ou entre les diverses colonies était réservée à la marine britannique.

Au point de vue douanier, Huskisson abaissa les droits sur les matières premières, et s'efforça de réduire les droits sur les produits manufacturés à 30 0/0 en moyenne *ad valorem*.

A la même époque, fut prononcée l'admission du blé canadien dans les ports anglais moyennant un droit de 5 sh. par quarter.

Une seconde série de mesures et la plus importante fut prise sous le ministère de Sir Rob Peel de 1841 à 1846.

En 1841, il établit l'échelle mobile sur les blés. Les libre-échangistes demandaient déjà la suppression de toute taxe douanière.

Le tarif de 1842 marque un pas décisif vers l'abaisse-

(1) P. Leroy-Beaulieu : *La colonisation chez les peuples modernes. Canada*. « Le système politique suivi au Canada pendant les 30 premières années de ce siècle, fut défectueux et nuisible ; il n'en est pas moins vrai que, comparé au régime antérieur ou au régime actuel des colonies des autres nations européennes, ce régime était singulièrement libéral ».

ment des barrières douanières. Il exempte 750 articles, remplace la prohibition de l'importation du bétail par un droit modéré, réduit les droits sur les matières premières à un niveau général de 5 0/0 *ad valorem*, et à 12 0/0 les droits sur les produits mi-ouvrés.

En même temps, l'échelle mobile sur les grains est considérablement abaissée.

Les produits entièrement manufacturés sont taxés à un maximum de 20 0/0.

Ce tarif maintient la préférence en faveur des colonies qui est fixée à un taux de 50 0/0.

Cette grande réforme était destinée à donner satisfaction aux intérêts des industriels qui venaient d'acquérir la prédominance au Parlement par suite de la réforme électorale de 1832. L'intérêt des industriels anglais était de faciliter l'exportation des produits agricoles par les nations continentales pour leur permettre d'acheter les produits manufacturés de l'Angleterre et les détourner de devenir elles-mêmes manufacturières.

En 1845, de nouvelles réductions atténuaient encore le caractère protecteur du tarif et préparaient le passage d'une protection modérée au libre-échange. Le tarif de 1845 comporte l'abolition des derniers droits à l'exportation ; 430 nouveaux articles dont la plupart des matières premières (coton, soie, lin, chanvre, cuir) sont exemptés des droits à l'importation. Les droits à l'importation sur les sucres étrangers sont diminués.

— Quel fut le régime commercial des colonies pendant cette période ?

Au lieu de la prohibition du commerce direct entre les

colonies et les pays étrangers, fut établi un système de droits différentiels réciproques entre la Grande-Bretagne et ses colonies.

Les produits coloniaux payaient en Angleterre des droits moindres que les produits étrangers similaires. Les produits britanniques payaient aux colonies des droits moindres que les produits étrangers, et ceux-ci avaient à payer des droits quand les premiers en étaient exempts.

Avec les premières réformes du tarif, la préférence diminua (1).

Les plus importants des droits préférentiels accordés aux colonies étaient ceux sur les grains et les bois en faveur du Canada et sur le sucre en faveur des Antilles.

La préférence pour le blé commence en 1825 avec un droit de 5 shellings par quarter sur le blé venant du Canada.

Au moment de l'échelle mobile, la préférence fut maintenue. Lorsque le prix du blé en Angleterre était de 65 shellings par quarter, le droit sur le blé colonial était de 6 shellings alors qu'il atteignait 10 shellings sur les blés étrangers. Au-dessous de 65 shellings, le droit préférentiel restait constant au taux de 5 shellings. Mais en 1843, avec la réduction générale des tarifs de l'échelle mobile le droit sur le blé canadien fut abaissé à 1 shelling.

Les bois étrangers payaient 25 shellings par *load*, les bois coloniaux 1 shelling.

Les sucres étrangers payaient le droit quasi-prohibitif de 65 shellings par *hundredweight* ou quintal.

(1) V. Fuchs, *Trade policy of Great Britain and her Colonies since 1860*. Londres 1905, p. 217.

Le sucre colonial 24 shellings.

Vers la fin de la période de préférence, des restrictions nouvelles furent imposées au commerce des colonies. En 1844, leur commerce d'exportation et d'importance fut confiné dans certains ports libres énumérés. L'importation de certains produits qui n'étaient pas originaires de Grande-Bretagne ni d'aucune possession britannique était entièrement prohibée.

Sur d'autres produits était imposé un droit impérial fixé par la métropole. Ce droit se superposait aux droits établis sur les produits étrangers quand les produits similaires anglais étaient aussi taxés par les tarifs coloniaux.

Troisième période. — Le libre-échange

Il était réservé à Sir Rob Peel, le ministre conservateur qui avait amorcé le libre-échange d'accomplir la réforme qui devait en faire triompher le principe. Les libre-échangistes demandaient depuis longtemps l'abolition des lois sur les céréales. Mais Peel hésitait à leur donner satisfaction, craignant de porter atteinte aux privilèges des propriétaires fonciers, de la Gentry. Il agissait ainsi, non pas dans un intérêt de parti, ni d'après des préoccupations de portefeuille, mais parce qu'il se souvenait que le gouvernement de la Gentry avait contribué à la grandeur de l'Angleterre : ruiner les propriétaires fonciers, c'était préparer un bouleversement politique dont les suites pourraient être graves.

Ces hésitations tombèrent en 1845 devant la disette due

à la mauvaise récolte du blé et à la maladie de la pomme de terre. Les souffrances du peuple décidèrent Sir Rob Peel à faciliter l'entrée des grains en Angleterre. En 1846, il fit connaître son intention d'abolir les lois sur les grains. L'opposition des membres protectionnistes du cabinet entraîna sa démission. Mais il la reprit quelques jours plus tard, les whigs n'ayant pu former un ministère. Il poursuivit alors l'établissement de la réforme, combattu par la majorité de son parti, soutenu par les whigs et les libre-échangistes militants, Cobden, Bright et Villiers. Le 25 juin 1846, le Corn and Customs Bill était adopté.

Cette loi supprimait en principe les droits sur les blés. L'échelle mobile était conservée seulement pour trois ans encore, mais avec un tarif tout à fait réduit. A partir de 1849, elle devait disparaître complètement pour faire place à un simple droit fixe de 1 shelling par quarter quel que fût le prix du blé.

En outre la loi de 1846 comportait l'abolition de droits sur une centaine d'articles dont les bestiaux et les viandes fraîches ou salées (sauf le jambon).

Comment se fait-il que les libre-échangistes aient considéré l'abolition des lois sur les céréales comme un succès décisif, après avoir attaqué les premières réformes douanières qu'ils déclaraient insuffisantes? Il faut pour cela se rendre compte du but que poursuivait l'école de Manchester. C'est que l'abolition des lois sur les céréales constituait l'objet principal de sa propagande. En 1843, Bright déclarait aux Communes : Les corn laws sont le pilier fondamental du système du monopole.

La ligue fondée en 1838 par Richard Cobden à Man-

chester devint vite une puissance. En 1843, les cotisations de ses adhérents atteignaient plus de 12 millions de £. Elle faisait une propagande active contre le système protecteur et s'intitulait spécialement « Ligue contre les lois sur les céréales ».

La même année, elle votait une résolution réclamant l'abolition totale et immédiate de tous les monopoles, de toutes les formes de la protection et se prononçait de la façon la plus formelle pour le libre-échange absolu.

Il se trouvait qu'à cette époque le monopole le plus lourd et la protection la plus accentuée étaient établis en faveur de l'agriculture, et que les bénéficiaires étaient les membres de l'aristocratie propriétaires fonciers, déjà ménagés par les impôts.

L'abolition des droits sur le blé était présentée comme la réparation d'une injustice sociale.

Mais quels que fussent la justesse de ce point de vue et le désintéressement des chefs de la Ligue, le véritable mobile de cette propagande se trouvait dans les intérêts de l'industrie. La réforme électorale de 1832 avait donné à la classe industrielle une puissance politique au moins égale à celle de la Gentry, ce qui devait lui permettre d'attaquer les privilèges économiques de celle-ci. L'industrie était arrivée à un degré de développement suffisant pour produire en vue de l'exportation. Elle se sentait assez forte pour lutter avec les industries étrangères sans le secours d'aucune protection. Moins l'industrie serait protégée en Angleterre par les tarifs douaniers, moins les puissances étrangères seraient portées à user de rétorsion contre les produits anglais.

Enfin et surtout, la protection agricole devait disparaître, et cela pour deux raisons. En premier lieu, en favorisant l'exportation en Angleterre des produits de l'agriculture étrangère, on risquait moins de susciter des concurrentes à l'industrie anglaise. En second lieu, il était nécessaire que les prix de revient de cette dernière fussent abaissés autant que possible pour l'emporter sur les marchés étrangers. On comptait pour cela sur sa supériorité technique, sur l'abondance des matières premières et le bon marché de la main-d'œuvre. Or, ce bon marché était lié au coût des subsistances qui dépendait en grande partie des droits de douanes sur les grains et denrées alimentaires.

Ainsi s'explique l'insistance des libre-échangistes à réclamer en particulier l'abolition des lois sur les céréales.

Puisque nous étudions la politique économique de l'Angleterre spécialement dans ses rapports avec le régime commercial des colonies, il est bon de rappeler quels étaient les sentiments de Cobden et de ses disciples à l'égard des colonies.

Ils reprenaient les théories d'Adam Smith sur le commerce international considéré comme une forme de la division du travail. Ce qui avait fait jusqu'alors la valeur des colonies, c'était leur commerce avec la métropole. Mais l'école de Manchester venait démontrer que l'Angleterre devait dorénavant chercher son enrichissement dans la liberté du commerce international. Par là même le commerce colonial perdait sa prépondérance. L'intérêt qu'il y avait à favoriser en Angleterre l'importation des

matières premières coloniales disparaissait puisque ces matières pouvaient, dans certains cas, être procurées à meilleur compte par les pays étrangers. La conclusion était que les derniers restes du pacte colonial devaient être supprimés.

Cette conclusion paraissait d'autant plus naturelle aux libre-échangistes qu'ils se distinguaient par un manque total d'esprit impérialiste. L'Empire ne leur inspire aucune sollicitude et s'ils envisagent le sort futur des colonies, c'est seulement pour prédire leur séparation d'avec la métropole. Pour eux, les colonies n'auront pas plus intérêt à rester unies à la métropole que celle-ci à les garder sous sa tutelle. D'ailleurs le mouvement qui les entraîne vers l'autonomie n'est que le prélude d'une séparation dont l'Angleterre n'aura pas à s'inquiéter outre mesure si elle sait la laisser se produire à l'amiable.

Un pareil cosmopolitisme avec une telle absence de sentiments impérialistes n'ont pas passé dans les conceptions des hommes d'État et dans leur politique. Mais ils ont puisé dans les doctrines de Manchester le libéralisme qui se manifeste dans la politique commerciale de l'Angleterre depuis 1842.

En tout cas, l'application du libre-échange en Angleterre a effectivement entraîné l'abandon de la préférence en faveur des colonies et l'octroi à celles-ci de leur autonomie commerciale qui vint compléter leur autonomie politique.

Le point de départ du libre-échange est donc l'abolition des Corn-Laws en 1846. Le peu qui restait de la protection disparut progressivement à mesure que son inuti-

lité devenait évidente et que les bienfaits du libre-échange s'affirmaient.

En 1848, des pétitions venant du Canada demandèrent l'abrogation des Actes de navigation en ce qui concernait le Saint-Laurent. Le ministère Russell y répondit par l'abolition complète, en 1849, des restrictions, sauf celles sur le cabotage. En 1869, celles-ci furent levées à leur tour.

Dans la réforme du tarif de 1853, Gladstone exempta 123 articles et diminua les droits sur 133.

En 1860, il ne restait plus que 48 articles taxés. C'était l'époque du traité de commerce entre la France et l'Angleterre, négocié par Cobden et Michel Chevalier qui établissait le libre-échange absolu en Angleterre dans ses relations avec la France et chez cette dernière une protection modérée.

De 1860 à 1875 s'opérait enfin la suppression des derniers droits protecteurs, et le tarif anglais prenait dès lors un caractère purement fiscal.

L'autonomie commerciale des colonies et la disparition du système préférentiel. — Que devenait le système préférentiel à la suite de ces modifications radicales du régime douanier en Angleterre ? Il perdait sa raison d'être, car le libre-échange en Angleterre excluait pratiquement toute préférence en faveur des colonies : par contre, celles-ci ne pouvaient consentir à maintenir la préférence en faveur de la métropole sans réciprocité.

L'Angleterre, en abandonnant sa situation privilégiée aux colonies, leur accorda aussi la liberté de fixer leurs

propres tarifs. Cette concession fut présentée comme un complément naturel du gouvernement responsable, et les colonies autonomes se trouvèrent ainsi pourvues d'une autorité complète sur leur gouvernement intérieur et sur leurs relations commerciales avec l'extérieur (1). C'est par là que l'autonomie commerciale se relie au gouvernement responsable. Ce n'est pas à dire que les deux se confondent. Mais les apparences pouvaient le laisser croire puisque l'autonomie commerciale a été reconnue au moment où le gouvernement responsable commençait à fonctionner normalement au Canada. Nous avons vu toutefois que Lord Durham prétendait toujours laisser sous le contrôle exclusif de la Grande Bretagne la réglementation du commerce extérieur des colonies. Il est vrai qu'il ne prévoyait pas la réforme douanière qui devait se produire quelques années après en Angleterre et ses conséquences probables sur le régime commercial des colonies.

La suppression des droits sur les blés en 1846 entraînait la chute de la préférence en faveur des blés Canadiens. Des protestations se firent entendre au Canada. Comme compensation, l'Angleterre autorisa en 1849 le Canada à abolir les droits impériaux établissant la préférence en faveur des produits britanniques.

En 1854, cette mesure fut généralisée pour toutes les colonies.

Non seulement les colonies se virent libérées de leurs obligations spéciales, à l'égard de la métropole, mais elles

(1) Egerton. *British Colonial policy*, p. 328.

obtinrent aussi le droit d'établir librement leurs tarifs douaniers.

Sans doute, le gouvernement anglais ne vit pas sans déplaisir les colonies suivre une politique commerciale diamétralement opposée à la sienne. Mais il n'y mit pas d'obstacles, voulant éviter de porter atteinte à leur autonomie et persuadé d'ailleurs que l'Angleterre n'aurait pas à en souffrir. Après avoir prédit que tous les pays adopteraient leur système, les libre-échangistes, trompés dans cet espoir, demeurèrent fidèles à leurs convictions, en plaignant seulement les pays qui persistaient dans leurs erreurs.

Des facilités furent établies d'abord en faveur du commerce intercolonial. A diverses reprises les colonies du Canada avaient entrepris des négociations pour développer le commerce entre elles. Dès 1850, des concessions furent accordées dans ce but par le gouvernement impérial. Mais jusqu'à la fédération, la prohibition de droits préférentiels fut maintenue.

En 1861, toutefois, le commerce réciproque entre colonies fut laissé à la discrétion des législatures coloniales. Enfin, les sections 121 et 123 du B. N. A. Act donnaient au Gouvernement du Dominion, tous pouvoirs en cette matière.

Les colonies australiennes réclamèrent de leur côté les mêmes concessions.

Les Chartes de N. S. W. Victoria et Queensland comportaient la prohibition de droits différentiels d'aucune sorte. A la fin de 1866, le Conseil Exécutif de N. S. W. demanda que cette disposition fût abrogée et que la

préférence réciproque fût admise entre les colonies australiennes. Le gouvernement britannique refusa.

En 1870, la N. S. W. s'opposa à la formation d'une Union douanière australienne, contraire à ses principes libre-échangistes. Mais en 1871, elle se joignait aux autres colonies pour réclamer le droit de conclure des traités de réciprocité. La réponse du gouvernement anglais fut de nouveau un refus.

Les colonies renouvelèrent leurs demandes et la conférence de Sydney en 1873 se prononça pour l'abrogation de toutes les restrictions s'opposant à la réciprocité inter-coloniale. Cette fois, le gouvernement anglais consentit à donner satisfaction aux colonies, et l'année même fit passer l'*Australian Colonies Duties Act* qui leur accordait le droit d'établir entre elles seulement des tarifs préférentiels.

Pour ce qui était du droit de taxation sur les produits étrangers, la Grande-Bretagne laissa toujours aux colonies une grande liberté d'action, qui se trouva encore élargie après les réformes de 1846-1849.

En 1852, le conseil privé, interprétant l'*Australian Colonies Duties Act* de 1850, décida qu'il donnait le droit absolu aux colonies d'Australie de régler leurs relations commerciales, sauf en matière de droits différentiels.

En 1856, une édition révisée des règlements pour les services coloniaux admettait le principe que le commerce et les tarifs des colonies étaient sous le contrôle exclusif des gouvernements coloniaux.

Les seules restrictions qui aient subsisté ont trait aux droits différentiels sur les produits étrangers. Les instruc-

tions aux gouverneurs interdisent les droits différentiels favorisant les produits étrangers à l'encontre des produits britanniques ou au détriment des pays avec lesquels la Grande-Bretagne a des traités de commerce.

Mais, depuis 1878, ces instructions ne s'appliquent pas au Canada, ce qui donne toute leur force aux dispositions de B. N. A. Act.

Un autre privilège pour le Canada réside dans le droit qui lui a été reconnu de négocier pour son compte, sous le contrôle du gouvernement britannique, des arrangements commerciaux avec les puissances étrangères. Nous ne reviendrons pas sur ce point déjà traité à propos du contrôle impérial sur les relations extérieures des colonies.

Politique douanière des colonies autonomes. — Si l'on en juge par l'usage qu'elles en ont fait, il faut croire que l'autonomie commerciale venait à point pour favoriser l'essor économique des colonies. Presque toutes, en effet, se sont empressées d'adopter des tarifs protecteurs qui indiquent chez elles des besoins très différents de ceux qui ont amené et maintenu dans la métropole le libre-échange. L'Angleterre, en ne leur imposant pas son propre régime a donc servi les intérêts des colonies, du moins tels qu'elles les entendaient elles-mêmes.

Voyons quelle a été depuis 1846 la politique douanière de chacune des colonies autonomes.

CANADA. — Le Canada commença en 1849 à user de la faculté qui lui était laissée de supprimer les droits diffé-

rentiels en faveur de la métropole, et se mit aussitôt en devoir de développer ses échanges avec les E. U. L'Angleterre lui assura son appui dans les négociations avec cette dernière puissance. En 1854 fut signé un traité de réciprocité stipulant la libre entrée de toutes les matières premières.

Dans le tarif de 1859, le Canada accentua la protection en élevant les droits et en multipliant les droits *ad valorem*. Ce tarif souleva les protestations des manufacturiers de Sheffield. Le secrétaire colonial se fit leur interprète auprès du gouvernement canadien. Mais le ministre des finances du Canada, sir Alex. Galt, dans une réponse très ferme affirma les droits de son gouvernement en matière de taxation douanière, et déclara que si les vues de la métropole devaient prévaloir, ce serait la négation des principes du gouvernement responsable dans la colonie. Depuis cette époque, le gouvernement anglais s'est abstenu de toute réclamation (1).

Le B. N. A. Act de 1867 établit le libre-échange à l'intérieur du Dominion et attribue à celui-ci le pouvoir absolu de régler ses relations commerciales. Au début, le Canada proprement dit dut faire des concessions aux provinces maritimes qui avaient suivi jusqu'alors une politique libérale. Les premières années furent donc marquées par des droits modérés et un tarif plutôt fiscal que protecteur. Le parlement du Dominion après l'abrogation en Angleterre de tout ce qui restait des actes de navigation (1869) passa un acte en 1870 réglant le cabotage du Canada.

(1) B. N. A. Act. Sect. 121 et 123.

Pendant la période de 1867 à 1873, le Canada jouit d'une grande prospérité et vit se développer ses industries. Mais en 1873 se fit sentir la crise économique dont souffrirent aussi les Etats-Unis. Aussitôt les industries réclamèrent le renforcement de la protection. Déjà, le parti conservateur avait mis dans son programme l'élaboration d'un tarif douanier destiné à hâter la mise en valeur des richesses naturelles du pays. En 1875, Sir John Macdonald groupa son parti sous l'égide de cette politique nationale, *national commercial policy*, et mena une campagne active en vue des élections de 1878. Les conservateurs furent vainqueurs et dès 1879, Sir John Macdonald se mit à appliquer ses principes qui tendaient à constituer au Canada une véritable « Economie nationale » au sens de Frédéric List. Le tarif de 1879 fut nettement protectionniste, mais encore modéré. Pour le moment, le gouvernement présenta le nouveau tarif comme destiné surtout à combler le déficit causé au trésor par la diminution des importations due à la crise économique. Or, les droits de douane constituaient la principale recette du Dominion. Les nécessités de la politique nationale n'étaient pas encore amenées au premier plan.

Mais les conservateurs accentuèrent dans la suite la protection, forts de leurs nouveaux succès électoraux. En 1883, ils établirent des primes à la production, et en 1887 ils posèrent des droits élevés sur l'importation des ouvrages en fer. Les industriels anglais s'étant déclarés atteints par cette mesure, le ministre des finances du Canada fit remarquer que l'élévation des droits visait surtout des ouvrages qui n'étaient pas originaires d'Angleterre.

A cette politique, les libéraux opposaient la leur, conforme aux principes de Manchester. Ils prétendaient que le vrai moyen d'assurer le progrès économique du Canada, c'était de lui ouvrir des débouchés. Pour cela, ils réclamaient en premier lieu une politique de réciprocité illimitée avec les États-Unis.

Ils arrivèrent au pouvoir en 1896, dirigés par Sir Wilfrid Laurier, le même homme d'État qui, depuis cette époque préside à la politique du Canada. Depuis sa jeunesse Sir Wilfrid Laurier était un adepte du *free-trade* et jusqu'à son élection avait soutenu cette partie du programme libéral. Mais une fois au pouvoir, un revirement se produisit chez lui et il ne persista pas longtemps à nier les avantages d'une politique nationale. Il se rendit compte des besoins fiscaux du gouvernement et dut céder aux sollicitations des industriels menacés par la concurrence américaine. Cette attitude nouvelle se justifiait d'autant plus que les États-Unis adoptaient une politique qui venait enlever aux libéraux canadiens tout espoir d'établir un régime de réciprocité. Le tarif Dingley de 1897 très élevé avait pour effet de rejeter les produits canadiens vers d'autres marchés que le marché américain.

Ainsi le ministère libéral, loin de ruiner la politique commerciale de ses prédécesseurs ne fit qu'aggraver la protection et le tarif de 1897 comporta une forte élévation des droits. Mais un principe nouveau était introduit : la préférence en faveur des produits britanniques sans réciprocité. En 1899, le taux de cette préférence était augmenté et étendu aux autres colonies, à charge de réciprocité.

Le Canada évolue de plus en plus vers une politique commerciale indépendante. Le Parlement d'Ottawa vote en 1907, un tarif combiné de façon à assurer une protection efficace à l'industrie locale tout en permettant de lui ouvrir des débouchés à l'étranger grâce aux droits de négociation dont jouit le gouvernement du Dominion. La préférence en faveur de l'Angleterre et des colonies est maintenue. Le tarif se compose de 3 parties :

- 1° Un tarif général ;
- 2° Un tarif préférentiel réservé à la Grande-Bretagne et aux colonies qui accordent la réciprocité ;
- 3° Un tarif intermédiaire.

Ce dernier tarif sert de base aux arrangements à négocier avec les puissances étrangères.

En outre, un tarif spécial, ou plutôt une surtaxe de 1/3 0/0 est prévu sur les produits des pays qui appliquent aux produits canadiens un traitement défavorable. Cette disposition vise l'Allemagne.

Sous l'empire de ce tarif, le Canada a conclu avec la France le traité de commerce de septembre 1907, ratifié par le Parlement français en 1909. Des négociations ont été entamées avec les États-Unis et l'Allemagne. Récemment des accords sont intervenus qui éviteront une guerre de tarifs avec cette dernière puissance.

AUSTRALIE. — Depuis l'introduction du gouvernement responsable, la politique commerciale de l'Australie a passé par diverses phases, et comme au Canada, la protection s'est imposée, d'abord par suite des besoins fiscaux, et s'est maintenue pour favoriser la formation des industries nationales.

Les premiers tarifs comprirent seulement des droits fiscaux sur le sucre, la bière et les spiritueux, sauf en Australie occidentale, où fut établi un droit général *ad valorem* de 7 0/0 (1).

A partir de 1861, se produit une augmentation des droits due aux besoins financiers. La N. S. W. elle-même impose un droit de 5 0/0 *ad valorem*.

Cette augmentation se poursuivit jusque vers 1875. Seule la N. S. W. changea ses droits *ad valorem* en droits spécifiques modérés.

L'effet de ces tarifs fut d'établir une protection indirecte, tout en apportant des recettes aux gouvernements des colonies.

Mais à la faveur de cette protection, les industries australiennes avaient pris de l'extension, alimentées par les capitaux anglais qui affluaient dans le pays. De la sorte, les intérêts industriels acquirent une influence suffisante pour faire maintenir et renforcer la protection. Ils furent en cela soutenus par le parti ouvrier qui tenait à assurer les hauts salaires de la main-d'œuvre australienne contre la concurrence de la main-d'œuvre étrangère à bon marché.

La protection directe devenait dès lors nécessaire dans la plupart des colonies australiennes. Elle inspira d'abord le tarif de Victoria en 1878, qui comportait des droits spécifiques élevés, et en leur absence un droit *ad valorem* de 20 0/0 sur la plupart des produits manufacturés.

(1) Sir. Ch. Dilke : *Greater Britain 1868*, p. 323.

(2) V. Sir Ch. Dilke. *Problems of Greater Britain*.

En 1880, les autres colonies suivent le mouvement, sauf Queensland et l'Australie du Sud. De 1880 à 1890, se produit une augmentation générale des droits qui gagne même l'Australie du Sud et le Queensland.

La Constitution du Commonwealth de 1900 établit le libre-échange entre les colonies. Elle donne au gouvernement fédéral le droit de diriger sa politique économique et de percevoir les droits de douane. Comme les colonies avaient des dettes très fortes et que leurs principales ressources avant la fédération, provenaient des douanes, il est stipulé que le gouvernement fédéral, pendant dix ans ne pourra percevoir plus de $1/4$ des droits de douane et des droits d'accise. Le surplus devra être réparti entre les budgets locaux.

Le premier tarif fédéral de 1901 fut un tarif de protection modérée qui dut ce caractère aux tendances libérales de la N. S. W. Mais les lois ouvrières ont nécessité un renforcement de cette protection. De là le tarif de 1907 qui n'est pas encore en vigueur à cause des difficultés constitutionnelles soulevées par son application (1).

Ce tarif se distingue par une formule toute nouvelle de protection (new-protection) qu'il essaie de mettre en pratique. En faveur des industriels il assure le relèvement général des droits, et leur fournit un moyen de défense contre le dumping pratiqué par les industries étrangères. La dumping-clause donne, en effet, le droit au gouvernement quand il constate que des marchandises

(1) Sur la protection des ouvriers en Australie. Y. M. Métin ; le *Socialisme sans doctrines*.

étrangères sont vendues en Australie à un prix moindre que dans le pays de production, d'imposer une taxe spéciale rétablissant l'équilibre. Dans l'intérêt des ouvriers et des consommateurs, le tarif établit sur la plupart des marchandises taxées à l'importation, un droit intérieur d'accise égal à la moitié du droit d'importation et qui doit être perçu sur les produits des industries qui n'accorderont pas à leurs ouvriers des conditions jugées équitables. Celles-ci sont laissées à l'appréciation d'un tribunal spécial d'arbitrage. Enfin, en vertu de la trust-clause, le gouvernement peut empêcher le relèvement artificiel des prix sur le marché intérieur. Quand il constate qu'il y a entente dans ce but entre producteurs australiens, il a le droit d'abaisser ou d'abolir les droits à l'importation sur les produits étrangers.

L'Australie est allée moins loin que le Canada dans la voie de la préférence en faveur des produits anglais. Le tarif de 1901 ne la comportait pas. Celui de 1907 ne l'accorde que par un relèvement du tarif général.

NOUVELLE-ZÉLANDE. — Si la Nouvelle-Zélande est restée en dehors de la Fédération australienne, ce n'est certes pas à cause de sa politique douanière différente. La protection y est, en effet, et pour les mêmes raisons qu'en Australie, rigoureuse. Le dernier tarif de 1903 a accordé la préférence aux produits britanniques ; mais ici encore, ce fut par le moyen d'une majoration du tarif général de 15 à 20 0/0 *ad valorem*.

AFRIQUE DU SUD. — Les colonies Sud-Africaines ont été

jusqu'à présent pastorales et les mines ont constitué leur unique industrie. Aussi n'ont elles pas eu besoin d'établir des tarifs protecteurs de l'industrie. Celle-ci, d'ailleurs, n'a pas encore de tendance à se développer, tant que les capitaux européens se portent exclusivement sur les mines. Aussi les tarifs n'ont guère eu pour but que de subvenir aux besoins fiscaux.

Après l'introduction du gouvernement responsable en 1872, le Cap augmenta, mais dans une faible proportion, les droits *ad valorem*. En 1880, il adoptait une protection modérée des produits agricoles.

La découverte des mines d'or en 1885 donna naissance aux plus importants problèmes économiques qui se soient posés en Afrique du Sud.

A la même époque, le Cap et le Natal construisaient leurs réseaux ferrés et une rivalité s'établit entre eux pour profiter du trafic considérable à destination du Transvaal.

A la fin de 1887, le gouvernement du Cap proposait la réunion d'une Conférence douanière au Natal et aux deux républiques Boërs. La Conférence se réunit en 1888 à Capetown sans que le Transvaal ait cru bon de s'y faire représenter. L'accord se fit entre le Cap et l'Orange qui constituèrent une Union douanière en 1889. Le Natal se tint à part en prétextant qu'il ne pouvait relever son tarif au niveau de celui du Cap. En réalité, il voulait directement traiter avec le Transvaal dans des conditions avantageuses. Sous les auspices de l'Angleterre, une convention fut conclue en 1890 par laquelle le Transvaal acquérait le droit de construire un chemin de fer à travers le

Swaziland jusqu'à Kossy-Bay. Mais il devait en même temps entrer dans l'Union douanière. Le Transvaal préféra alors se tourner du côté de la Colonie portugaise de Mozambique, et en 1895 les deux lignes de Johannesburg au Natal et à Delagoa étaient terminées. Seulement, le Transvaal combinait les tarifs de façon à avantager la ligne de Delagoa.

Voyant ses calculs déjoués, le Natal se joignit à l'Union douanière du Cap et de l'Orange en 1898. L'Union adoptait un tarif unique attribuant 85 0/0 des droits aux pays destinataires et 15 0/0 aux pays de transit des marchandises taxées.

À l'issue de la guerre, l'union fut étendue au Transvaal. La convention de Bloemfontein de mars 1903 établit le libre-échange entre tous les territoires de l'Afrique du Sud. Sur les marchandises importées, le tarif garde le caractère fiscal, et comporte seulement une protection modérée des produits agricoles. Cependant le principe de la préférence est introduit en faveur des produits britanniques. La révision de la Convention en 1906 a maintenu cette préférence et son taux à 25 0/0.

Quatrième Période. — Retour de la préférence

L'exposé des tarifs des différentes colonies autonomes permet de constater que leur indépendance commerciale est arrivée à son complet développement. Quand leur intérêt l'a demandé, elles n'ont pas hésité à protéger leur agriculture et surtout leurs industries locales contre la

concurrence étrangère et même contre celle des produits britanniques. Le Canada et l'Australie poursuivent ouvertement la constitution d'Economies nationales.

Or, les tarifs les plus récents révèlent une tendance nouvelle par la préférence accordée aux produits originaires de la Grande-Bretagne ou des colonies. Il semble que vienne de s'ouvrir une quatrième période, succédant à celle de l'indépendance commerciale absolue.

A quels besoins nouveaux répond cette politique de préférence ?

Pour s'en rendre compte, il est nécessaire de l'étudier en relation avec les théories Impérialistes et les projets d'Union Impériale. Pas plus en effet, que dans les précédentes périodes, le régime commercial des colonies autonomes n'est indépendant de la condition économique et politique de la Grande-Bretagne et de l'Empire en général.

Aussi avons-nous estimé qu'il convenait de faire marcher de pair les développements sur la préférence avec ceux relatifs aux Conférences coloniales.

Les agents généraux des colonies. — A l'autonomie commerciale des colonies se rattache une institution d'un caractère assez indéterminé ; celle des agents généraux.

Les principales colonies autonomes entretiennent à Londres des agents chargés de veiller à leurs intérêts dans la métropole, diriger les agences d'émigration et servir d'intermédiaires auprès du gouvernement Impérial. Ils interviennent surtout dans les affaires financières et commerciales, dans la négociation des emprunts coloniaux.

Les agents généraux sont aujourd'hui sous l'autorité

exclusive de leurs gouvernements coloniaux. Ils ont succédé aux anciens Agents de la Couronne qui représentaient à Londres les colonies, mais restaient cependant soumis à l'autorité du Secrétaire d'Etat pour les colonies. En 1881 le Gouvernement britannique estima que c'était là une situation anormale depuis que les colonies jouissaient du gouvernement responsable, et proposa auxdites colonies de faire cesser cette collaboration des Agents de la Couronne et des Gouvernements responsables.

Les colonies acceptèrent et nommèrent de nouveaux agents. Les titulaires de ces postes sont, en général, des personnages ayant rempli de hautes fonctions aux colonies.

En 1879, le gouvernement Canadien voulut donner plus de prestige aux fonctions de son Agent Général. Il nomma Sir A. Galt avec le titre de Haut Commissaire du Canada en Angleterre en lui donnant des attributions relatives aux finances, à l'émigration et à la diplomatie. Ces dernières attributions diplomatiques se réfèrent évidemment aux pouvoirs reconnus au Canada de négocier lui-même ses traités de commerce.

TROISIÈME PARTIE

Fédération impériale. — Conférences coloniales

CHAPITRE I

Le mouvement Impérialiste **Les premières Conférences coloniales**

L'étude du gouvernement responsable et de l'indépendance commerciale nous a donné la mesure de l'autonomie des colonies dont nous nous occupons spécialement. On peut aujourd'hui déclarer que cette autonomie ne saurait s'étendre davantage sans amener la séparation complète.

Il reste à savoir si l'état actuel de l'Empire britannique permet de prévoir cette éventualité. Or, c'est précisément une tendance en sens inverse qui paraît prévaloir depuis le dernier quart du xix^e siècle. Les colonies n'ont pas prétendu arriver à l'émancipation totale pas plus que l'Angleterre ne s'est désintéressée de leur sort. Au contraire, les indices ne manquent pas d'un rapprochement, d'abord

sentimental, qui a ensuite inspiré des théories et des projets, et qui enfin s'est traduit par quelques faits positifs. Le mouvement impérialiste, avec ses manifestations diverses n'a qu'un but : resserrer les liens qui unissent la Grande-Bretagne à ses colonies.

Certes, on ne saurait dire encore qu'il ait abouti à des résultats pratiques bien marqués.

Mais ses effets moraux ont leur importance, et l'on doit reconnaître que la Grande-Bretagne s'occupe avec un intérêt croissant du développement de ses colonies, et que celles-ci prennent une part de plus en plus grande des préoccupations communes à l'ensemble de l'Empire (1). A cet égard, la réunion des conférences coloniales a montré que le sentiment Impérial n'était plus un vain mot. Il en est de même pour la préférence que les derniers tarifs coloniaux ont accordée aux produits britanniques. Les faits sont donc loin de justifier les prévisions de John Bright.

Ainsi l'intérêt véritable de la période actuelle réside dans les possibilités qu'elle renferme pour l'avenir. Si l'on veut déterminer celles-ci d'une façon suffisamment exacte, il est nécessaire de se rappeler d'abord quelles sont les origines et la raison d'être du mouvement Impérialiste, et en second lieu quelles modifications il a amenées dans l'organisation de l'Empire britannique.

I. Origines du mouvement Impérialiste

Les théories de l'école de Manchester ont contribué,

(1) Egerton. *British Colonial policy*, p. 451.

nous l'avons vu, à faire accorder le gouvernement responsable et l'autonomie commerciale aux colonies. Si cette influence n'a pas été la seule en jeu, elle est du moins certaine. Mais l'on sait également dans quel esprit les libéraux préconisaient ces réformes. Ils voyaient en elles le début d'une évolution qui devait mener les colonies à une émancipation complète.

Jusqu'à quel point le Gouvernement britannique après 1840 a-t-il fait siennes ces conceptions ? Cela est intéressant à savoir pour mesurer l'étendue du changement survenu depuis cette époque dans les principes de la politique coloniale britannique.

La thèse de la séparation future des colonies paraît avoir été assez répandue parmi les publicistes et hommes d'Etat. Dès avant la propagande de Cobden et de Bright, Huskisson avait tenu un langage favorable à cette thèse : « Il ne faut pas douter, prétendait-il, que les colonies ne soient un jour elles-mêmes des nations libres, imitatrices d'autres nations à la liberté. Que le Canada soit destiné à rester toujours dépendant de l'Angleterre ou à devenir un Etat indépendant, c'est encore le devoir et l'intérêt de celle-ci de le pénétrer de sentiments anglais et de le faire profiter des lois et des institutions anglaises (1).

Le rapport de Lord Durham qui conseillait l'introduction du gouvernement responsable au Canada fut attaqué par les tories qui accusaient les libéraux de prêter la main aux tentatives séparatistes des colonies.

Cependant, il semble bien que lord Elgin, le premier

(1) V. Egerton. *British Colonial policy*, p. 258.

gouverneur qui favorisa au Canada le jeu normal du gouvernement responsable, ait considéré celui-ci comme sans danger pour l'autorité de la métropole. Il déclarait que l'on devait renoncer à l'habitude de dire que l'état de colonies était un état provisoire. Il était persuadé, au contraire, que, sans relâcher les liens qui les unissaient à la Grande-Bretagne, elles pouvaient atteindre le degré de développement politique et social auquel toute communauté organisée d'hommes libres a le droit d'aspirer.

C'est dans le même esprit que le ministère de Lord John Russell introduisit le gouvernement responsable en Australie. Le comte Grey, dans l'exposé qu'il a fait de la politique coloniale de ce cabinet dont il fit partie affirme qu'elle ne fut nullement inspirée par la théorie des libéraux et qu'elle ne visa jamais à faciliter la désintégration de l'Empire britannique.

John Bright, dans un discours aux communes prononcé en 1861, a porté un témoignage sur les sentiments de Lord John Russell à l'égard des colonies. Il rappelle qu'un jour où il proposait aux communes une réduction dans les dépenses faites pour l'Angleterre aux colonies, Lord John Russell se tourna vers lui vivement et lui dit : « L'honorable député ne voit pas d'inconvénient à faire d'un grand Empire un petit, mais moi j'en vois » (1).

Vers 1860, au contraire, les idées de l'école de Manchester sur les colonies avaient fini par se répandre dans le public et même par inspirer jusqu'à un certain point les actes du Gouvernement.

(1) Parr Greswell, *op. cit.*, p. 29.

Bright poursuivait sans trêve sa propagande contre l'utilité des colonies et le succès du régime libre-échangiste lui rendait l'opinion publique favorable. C'est en 1860 que disparaissent les restes de la préférence, la même année est conclu le traité de commerce avec la France par Cobden et Michel Chevalier. Ainsi l'Angleterre se détourne de ses colonies pour développer ses relations avec les puissances étrangères.

Une partie de la presse au moins était gagnée aux idées de John Bright, car nous voyons le *Times* en 1866 avertir le Canada qu'il devait se préparer à la séparation prochaine. Parkin dans son livre *Imperial Federation* analyse un document qui serait un projet de loi préparé vers 1866 à la demande du gouvernement pour fixer les relations entre la métropole et ses colonies autonomes et régler leur séparation quand elle se produirait.

Toutefois, même en admettant que le gouvernement britannique ait prévu à un moment donné l'émancipation des colonies, on doit reconnaître que ces dispositions ne persistèrent pas longtemps, et l'on n'en trouve plus trace chez lui à partir de 1874. D'autre part, les gouvernements coloniaux ne perdirent jamais leur esprit de loyalisme envers la métropole : la Fédération du Canada réalisée en 1867 en présence des visées américaines sur ce pays le prouve suffisamment.

En Angleterre même, une partie considérable de l'opinion ne cessa de se prononcer en faveur de l'unité de l'Empire.

Il n'est donc pas démontré que l'Angleterre ait, pendant cette période, préparé l'émancipation de ses colonies.

Dans tous les cas, il n'est pas douteux qu'elle n'ait pratiqué à leur égard une politique d'abstention complète. Ce fait seul suffirait à justifier le jugement porté sur le libéralisme par Lord Beaconsfield le ministre qui remit en honneur la politique impériale. En 1872, jugeant la propagande de l'école de Manchester, il déclarait qu'il n'y avait pas eu d'effort plus continu, plus subtil, soutenu avec autant d'énergie et poursuivi avec autant d'habileté et de finesse que la tentative du libéralisme pour réaliser la désintégration de l'Empire britannique (1).

Après avoir vu quel fut le crédit des doctrines libérales et leur influence sur la politique coloniale, nous devons nous demander comment et pour quelles raisons elles firent place aux tendances impérialistes qui ont prévalu dans la suite. D'où vient le rapprochement de plus en plus sensible qui s'est manifesté entre l'Angleterre et ses colonies malgré la persistance et l'extension de leur autonomie ?

D'abord, nous tenons à préciser le sens que nous entendons donner ici à ce mot d'Impérialisme.

Il faut distinguer, en effet, deux sortes d'Impérialisme. Le premier, que l'on désigne aussi en Angleterre, dans un sens péjoratif, du nom de jingoïsme, représente l'esprit de conquête, d'expansion coloniale à outrance avec leur suite inévitable d'excès.

Lord Cromer l'a caractérisé dans un discours prononcé en octobre 1908 (2) où il le dépeint comme agressif et prenant fréquemment la forme d'appétit de territoires (*earth hunger*).

(1) Egerton. *British Colonial policy*, p. 361.

(2) *Times*, 19 oct. 1908.

La politique de Cecil Rhodes et de Chamberlain en Afrique du Sud paraît s'en être inspirée. Mais ce n'est pas là une tendance spéciale à l'Angleterre. Aussi un écrivain anglais a-t-il pu émettre l'opinion suivante : « Ne soyons pas dupes des mots : le parti colonial en Allemagne et en France est identique comme visées générales et comme méthode avec le parti impérialiste en Angleterre, et ce dernier titre est plus exact. » (1)

Il est, au contraire, un autre impérialisme qui nous intéresse particulièrement (2). C'est celui qui désigne les théories et la politique dont l'objet est l'organisation rationnelle de l'Empire britannique par des moyens pacifiques. Or, les colonies autonomes se trouvent au premier rang des préoccupations de cet impérialisme. Aussi voulons-nous l'envisager au point de vue des colonies autonomes les seules dont nous ayons à nous occuper ici. D'ailleurs, dans les plans d'organisation de l'Empire qu'il propose ce sont presque uniquement ces colonies qui sont en jeu et dont il importe de connaître les dispositions.

C'est évidemment à cette forme de l'Impérialisme que correspondent les conférences coloniales avec les changements survenus pendant la dernière période dans les relations entre la Grande-Bretagne et ses colonies autonomes.

L'impérialisme a été, au début, purement sentimental ou plutôt quelques années avant que le mot n'eût été créé, les tendances qu'il représente commençaient déjà à se manifester. Le sentiment de l'unité de l'Empire bri-

(1) Hobson, *Imperialism*.

(2) Lord Gromer l'appelle l'Impérialisme sensé.

tannique n'avait pas totalement disparu mais n'inspirait plus les actes du gouvernement au moment où la politique libérale atteignait son point culminant, entre 1860 et 1874. L'évolution qui allait se produire devait le répandre dans l'opinion et le transformer en une force agissante.

Le premier et le principal propagateur de ce sentiment fut sir Ch. Dilke avec son livre « Greater Britain », publié en 1868. L'esprit général de l'ouvrage se résume dans ces mots tirés de la préface : « J'ai suivi l'Angleterre autour du monde ». L'auteur veut donc tracer un tableau de l'expansion de la race anglo-saxonne et exalter la grandeur de l'Empire britannique. Mais il ne va pas encore jusqu'à proposer le moindre plan d'organisation.

Disraëli alla plus loin, lorsque, en 1872, il proclama la nécessité de reconstruire autant que possible l'Empire britannique et de « répondre à ces sympathies éloignées qui pouvaient devenir une source de force et de bonheur incalculables pour l'Angleterre » (1). Le ministère libéral Gladstone était alors au pouvoir et Disraëli faisait partie de l'opposition.

Ces sympathies éloignées auxquelles il faisait allusion existaient en effet dans les colonies. L'intervention gênante de la métropole ayant disparu elles étaient portées à considérer celle-ci avec moins de défiance. Elles éprouvaient, au contraire, une fierté naturelle à faire partie d'un puissant empire. Elles y trouvaient, en outre, leur intérêt, ayant besoin d'attirer chez elles les capitaux anglais.

(1) Parr Greswell, *op. cit.*, p. 51.

Lorsqu'en 1874 (1), Disraëli revint au pouvoir et forma le ministère qui devait durer jusqu'en 1880, on peut dire que ce fut la fin de la politique d'abstention à l'égard des colonies. Avec son imagination romantique, ce ministre ne pouvait manquer de se faire une très haute conception du rôle de l'Empire. De plus, sa politique étrangère particulièrement heureuse devait avoir pour effet de rehausser le prestige de celui-ci aux colonies et aux yeux des Anglais eux-mêmes.

Après le ministère de Lord Beaconsfield, l'idée impériale avait acquis une telle faveur dans l'opinion que le libéralisme lui-même dut rompre avec son attitude d'indifférence et d'hostilité apparente envers les colonies.

Peu à peu les sentiments assez vagues du début se précisèrent à mesure que l'on se rendait compte des changements survenus dans la situation générale de la Grande-Bretagne et de ses colonies. On avait d'abord reconnu l'unité morale de l'Empire puis on chercha à réaliser une certaine unité dans les institutions et à établir des rapports de dépendance plus étroits entre la métropole et les colonies.

En 1884, ces tendances furent assez répandues et eurent acquis un caractère d'actualité suffisant pour justifier la formation d'une ligue destinée à faire la propagande en faveur d'une Union Impériale. Elle prit le nom d'*Impérial Fédération League* et réunit les membres de tous les partis (2). Un libéral de marque, Lord Rosebery se trouva

(1) A la même époque, l'entrée en scène de la démocratie remet en honneur le sentiment impérial. V. Egerton. *British Colonial policy*, p. 5.

(2) Egerton, *British Colonial policy*, p. 454.

parmi ses plus brillants promoteurs. Son programme initial tenait dans les deux propositions suivantes :

1) Tout plan de Fédération Impériale devait combiner sur une base équitable les ressources de l'Empire pour le soutien des intérêts communs.

2) Aucun plan de Fédération ne devait toucher aux droits existants des Parlements locaux en matière d'affaires locales.

La propagande de la Ligue fut d'abord uniquement en faveur d'une fédération politique. Les arguments surtout tirés de la situation politique de la Grande-Bretagne en Europe lui valurent un succès durable.

La Ligue reconnaissait que la puissance britannique était arrivée à un degré jusqu'alors inégalé. Sur ce point, l'opinion venait d'être éclairée par les conférences sur l'expansion de l'Angleterre publiées en 1883 par Sir John Seeley, qui avait mis en lumière un état d'esprit plus ou moins latent. Cependant on ne pouvait se dissimuler que la suprématie de l'Angleterre était devenue moins manifeste depuis quelques années. Sur le terrain commercial, maritime, colonial, des concurrents redoutables s'étaient présentés. Des puissances continentales comme la France, l'Allemagne, constituaient des marines de guerre avec lesquelles il fallait compter ; elles se lançaient même sur la voie de l'expansion coloniale. Quant à la Russie elle devenait menaçante en Asie. De plus, par leur politique d'armements à outrance ces puissances entretenaient un état d'inquiétude qui devait obliger l'Angleterre à suivre le mouvement et à développer ses forces militaires.

L'Angleterre risquait de se trouver embarrassée pour

faire face avec ses seules ressources aux nécessités nouvelles résultant de la situation internationale. C'est alors que la Ligue se tournait vers les colonies pour déclarer qu'elles pouvaient et devaient venir en aide à la métropole. Elle faisait valoir l'importance croissante des colonies autonomes au point de vue politique et économique, et le sentiment de loyalisme resté vivace chez elles. Un obstacle au rapprochement entre elles et la métropole était en train de disparaître par suite du discrédit où tombaient les théories de Manchester sur la politique coloniale. Enfin l'unité morale de l'Empire était servie par la facilité de plus en plus grande des communications.

Le moment était venu de constituer un Empire britannique homogène en face de puissances continentales dont l'unification était le fait saillant du xix^e siècle. Le grand mouvement qui donnait naissance au pangermanisme et au panslavisme devait amener aussi une union britannique (1).

Quelles étaient donc les propositions précises formulées par la Ligue ? Il fallait, d'après elle, attribuer aux gouvernements coloniaux une part d'autorité sur la politique générale de l'Empire, mais leur demander en revanche une participation plus étendue aux charges impériales. L'Angleterre se sentait fière du développement pris par les nations sœurs aux Colonies, mais elle voyait en même temps s'aggraver ses responsabilités internationales par le fait des colonies.

La défense se plaçait au premier rang des nécessités qui

(1) Pour les raisons en faveur d'une fédération impériale, v. Egerton. *British Colonial policy*, p. 456 et suiv.

s'imposaient à l'Empire dans son ensemble. De bonne heure, Sir Ch. Dilke insista sur ce point dans son ouvrage : *Problems of Greater Britain*. Pour assurer une défense efficace il fallait un organisme commun qui réunît toutes les forces fournies par les diverses parties de l'Empire.

La Ligue mettait ensuite en avant l'idée de la Fédération Impériale qui fut l'objet de nombreuses discussions. Pour la réaliser divers projets furent proposés.

L'idéal eût été d'établir un Parlement Impérial distinct des parlements coloniaux, et du Parlement britannique. Mais on comprit vite que ce projet entraînerait de trop grands changements dans le jeu des gouvernements déjà existants et l'on s'en tint à des plans de réformes plus modestes.

On parla de réunir des conférences périodiques où les colonies enverraient des délégués discuter avec ceux de la métropole les questions intéressant l'Empire tout entier. Cette proposition ne tarda pas à recevoir une application dès 1887.

En plus de ces conférences périodiques, il a été question de constituer un Conseil permanent étendant sa compétence à tout l'Empire. La composition de ce Conseil a fait l'objet de plusieurs projets ; mais tous se ramènent à étendre les attributions du Conseil privé. Sir Fred. Pollock, en 1891, a proposé de créer un comité colonial ou impérial dans le sein du Conseil privé et d'y faire entrer les agents généraux des colonies.

Sir Ch. Tupper (1) voudrait que chacun des trois groupes

(1) *Nineteenth Century*, oct. 1895.

de colonies envoyât à Londres un membre de son gouvernement qui ferait partie du Conseil privé et serait consulté sur les questions d'intérêt général.

Lord Thring a proposé d'élever des agents généraux à la position de représentants d'États étrangers. Comme membres du Conseil privé, ils feraient partie du Gouvernement Impérial.

Divers indices montrèrent que l'idée d'un rapprochement entre la Grande-Bretagne et ses colonies autonomes faisait son chemin. En 1886, la Ligue mettait au concours un plan de Fédération Impériale et 106 essais furent présentés.

En 1885, des contingents canadiens et australiens combattaient au Soudan à côté des troupes anglaises. Enfin la déroute du parti libéral sur la question irlandaise amena en 1886 un ministère unioniste Salisbury qui se montra prêt à discuter la question de la Fédération Impériale. Son influence se fit sentir aussitôt sur le discours de la reine qui parla des intérêts croissants de l'Angleterre dans les colonies, et conseilla un échange de vues entre le gouvernement britannique et les gouvernements coloniaux.

La même année, le ministre des colonies M. Edward Stanhope convoquait la première conférence coloniale. Le programme qu'il proposait touchait en premier lieu à la défense de l'Empire et du commerce maritime en cas de guerre ; en second lieu au développement des relations commerciales et maritimes entre la métropole et les colonies. Mais toutes discussions sur la Fédération politique étaient exclues. Sir Ch. Dilke a rendu hommage au

tact et à la discrétion de M. Stanhope et à sa clairvoyance pour avoir reconnu ce qui était ou non réalisable (1).

La conférence de 1887. — La proposition de M. Stanhope (2) fut bien accueillie et les colonies autonomes ainsi que les Crown colonies envoyèrent des délégués à Londres. La conférence se réunit à l'occasion du cinquantenaire de la reine Victoria et dura du 4 avril 1887 jusqu'au 8 mai. Les délibérations devaient avoir une valeur simplement consultative.

La discussion sur la Défense amena une enquête sur la contribution des colonies qui fut reconnue peu en rapport avec leur importance réelle. Aussi les délégués des colonies d'Australie promirent-ils d'augmenter les forces navales anglaises dans les eaux australiennes aux frais de ces colonies. Après la Conférence, ce projet fut mis à exécution.

On discuta aussi le développement des communications postales et télégraphiques et la navigation entre les diverses parties de l'Empire ; et sur l'intérêt qu'il y avait à uniformiser certains points de Législation relatifs à la procédure, aux primes des sucres.

Conformément au programme, la question de la Fédération Impériale fut tenue soigneusement à l'écart des débats. Mais on ne put l'empêcher d'être soulevée sous une forme que n'avait peut-être pas prévue le gouvernement britannique, mais qui était la seule à présenter un intérêt pratique pour les colonies. Les desiderata de

(1) Egerton, *British Colonial policy*, p. 451.

(2) V. *Livre Bleu*, 1887, C. 5091. Todd, *op. cit.*, p. 402.

celles-ci au sujet de leurs relations commerciales avec la métropole et entre elles se firent jour. Les délégués du Cap mirent résolument en avant la question de l'Union commerciale de l'Empire.

Déjà des critiques avaient été émises par Sir Samuel Griffith premier de Queensland contre le système libre-échangiste de l'Angleterre, et les préjudices qu'il causait aux colonies.

M. Hofmeyr délégué du Cap vint exposer un plan très complet de Fédération commerciale. Ce plan répondait à deux besoins différents : favoriser le commerce à l'intérieur de l'Empire et créer des ressources nouvelles pour la défense commune.

M. Hofmeyr insistait sur les pertes causées au commerce des colonies par le régime économique de l'Angleterre. D'autre part, les ressources de celle-ci étant insuffisantes pour assumer toutes les charges de la défense, elle devrait demander des subsides aux colonies et leur accorder en retour une autorité sur la politique générale.

Or le plan permettait de résoudre ces deux difficultés et assurait une union plus intime entre les parties de l'Empire. Il s'agissait de produire des revenus impériaux tout en laissant intacts les différents tarifs. Pour cela, on lèverait un droit général de 2 0/0 sur les marchandises étrangères, superposé aux autres droits existants.

Ce plan, très simple, laissait donc de côté la question de la Fédération politique, et montrait que les colonies se souciaient surtout de leurs relations commerciales. Les propositions de M. Hofmeyr rencontrèrent un accueil sympathique, en particulier dans les colonies qui se plai-

gnaient toutes du régime économique de la métropole. Mais l'Angleterre ne pouvait accepter une réforme qui bouleversait entièrement sa politique douanière. De plus, les partisans du plan Hofmeyr trouvèrent de leur côté que le droit de 2 0/0 serait trop faible pour remplir le but qu'il se proposait.

Une proposition de l'agent général de la Nouvelle-Zélande, Sir Francis Dillon Bell demandant pour les colonies d'Australasie le pouvoir de négocier des traités de commerce, rencontra une opposition très vive de la part des délégués anglais qui craignaient de voir les colonies accorder aux marchandises étrangères un traitement plus favorable qu'aux marchandises anglaises.

Les résultats positifs de la Conférence de 1887 furent donc insignifiants. Son intérêt réside dans ce qu'elle révéla de bonne heure les points de vue différents de l'Angleterre et des colonies. La première concevait une Fédération politique destinée surtout à assurer la défense sans toucher aux tarifs existants ; les secondes, au contraire, faisaient d'une union commerciale qui favorisât leurs produits la condition essentielle d'une entente. Ainsi, dès les premiers échanges de vues, se trouvait déterminée la position respective des deux parties, position qui n'a guère été modifiée depuis lors.

L'initiative de M. Hofmeyr eut donc pour effet de poser nettement la question de l'Union Commerciale. Or, si c'était là un objet de préoccupation pour les colonies, il n'en était pas encore de même en Angleterre. Celle-ci, pour réaliser l'Union Commerciale, devait modifier son régime douanier, auquel elle était très attachée.

Toutefois, il est bon de remarquer que certains charge-ments dans la situation économique faisaient déjà mettre en doute le caractère providentiel du régime libre-échangiste. Ce mouvement, encore peu prononcé, était destiné, en s'étendant, à créer en Angleterre un parti favorable en principe aux revendications des colonies, basées sur un retour à la préférence.

Le Fair-Trade. — La prospérité et l'essor industriel qui résultaient du freed-trade subissaient à cette époque un certain ralentissement. En 1875, commençait à se faire sentir la crise agricole. Par suite de la concurrence des pays neufs comme l'Ouest Américain, le prix du blé subit une baisse considérable qui fit abandonner de plus en plus sa culture pour les prairies. Mais le bétail étranger vint à son tour porter préjudice à l'élevage anglais. De là, le dépeuplement des campagnes amené aussi bien par la crise agricole que par la demande croissante de main-d'œuvre dans l'industrie.

En 1879, une première enquête sur l'agriculture constatait le mal et proposait comme remède le retour au bimétallisme. Une deuxième enquête en 1893 alla plus loin en demandant des mesures de protection. Les agriculteurs n'espéraient pas d'ailleurs que ce retour se produirait, étant donnée l'influence prédominante des intérêts industriels. Quelques mesures furent cependant prises en faveur de l'agriculture. En 1876-1894, des lois sur la police sanitaire vinrent en aide à l'élevage national en donnant au gouvernement le droit d'arrêter les viandes étrangères par mesure sanitaire.

Une crise agricole ne pouvait suffire à justifier le retour à une politique de protection. La force de l'Angleterre réside dans les industries de transformation en faveur desquelles a été établi le libre-échange. Abandonner celui-ci, ce serait compromettre la base de la prospérité générale.

Or, il est arrivé que l'essor industriel lui-même s'est trouvé ralenti vers 1885 ; on constate un malaise dans l'industrie et on l'attribue au développement des industries concurrentes à l'étranger et aux colonies. On reconnaît là un effet des tarifs protecteurs en vigueur dans la plupart des pays.

Alors, on commence à discuter le bien fondé de la politique du libre-échange. Peut-être cette politique qui a fait la richesse de l'Angleterre ne répond plus aux nécessités de l'heure actuelle ? L'attente des libéraux qui ont réalisé la réforme du tarif a été trompée : ils comptaient que tous les pays adopteraient bientôt le libre-échange ; or le contraire s'est produit, la protection est générale. Du moment que l'industrie anglaise se trouve atteinte, il est temps de la mettre à même de lutter contre la concurrence. C'est ce que l'on appelle la politique du *fair-trade* opposée au *free-trade* qui n'est qu'une illusion, car il se ramène à la liberté des importations ou *free-imports*.

En 1881, se fonde la National *Fair-Trade League* destinée à faire de la propagande en faveur de cette nouvelle politique commerciale. Mais aux élections de 1885, les *Fair-traders* subirent un échec complet. L'opinion restait très attachée au régime existant. Il faut dire aussi que la concurrence étrangère n'était pas encore très menaçante.

L'année suivante se produisait une manifestation significative des *Fair-traders*. Une commission avait été nommée pour enquêter sur la dépression du commerce et de l'industrie. La minorité de la commission demanda dans son rapport que la Grande-Bretagne levât un droit de 10 0/0 sur les produits étrangers qui concurrenceraient les produits coloniaux, et que les colonies réduisissent leurs droits sur les produits britanniques.

La propagande du *Fair-Trade* se heurtait à la résistance des organisations libre-échangistes et en particulier du Cobden Club. De son côté, l'*Impérial Federation League* se montra d'abord opposée à tout ce qui n'était pas en rapport direct avec ses projets de Fédération politique.

Le plan Hofmeyr vint cependant démontrer que ce rapport existait entre la Fédération politique et une union commerciale comportant une réforme du tarif anglais (1). Aussi la Ligue finit par se rallier à l'Union Commerciale et à mesure qu'elle se rendit compte des véritables désirs de ses colonies.

En 1889, elle ne repoussait plus la discussion par une Conférence Coloniale de la Fédération.

L'opinion au Canada se prononçait nettement en faveur du plan Hofmeyr. A la demande de la section canadienne de la Ligue, le Comité Exécutif émet en 1890 le vœu formulé par Sir Homard Vincent que lors du renouvellement des traités de commerce on abolisse cette forme de la clause de la nation la plus favorisée qui interdit les droits de préférence entre les diverses parties de l'Empire

(1) Sur la conception d'un Zollverein Impérial, v. Egerton, *British Colonial policy*, p. 462.

britannique. Cela visait les traités de 1862 avec la Belgique et de 1865 avec le Zollverein allemand.

Le 14 janvier 1891, à une séance de la Ligue (Section de la Cité), un ancien ministre du Cap, Sir Gordon Sprigg, se livra à de vives critiques contre le *Free-trade* qui firent une grande sensation en Angleterre où déjà de pareilles opinions étaient assez répandues.

La proposition de Sir Homard Vincent fut même portée au Parlement, où elle rencontra l'opposition du gouvernement et échoua.

Alors quelques membres de la *Federation League* dont M. H. Vincent fondèrent l'*United Empire Trade League*. On s'était aperçu que, pour le moment, le premier pas vers la Fédération qu'il fût possible de franchir était une entente pour la défense Impériale. Ce devait être le but spécial de la *Federation League*. Quant au programme de la nouvelle Ligue, d'une réalisation plus éloignée, il comportait le *Fair-Trade* sous la forme de la préférence.

Conférence d'Ottawa, 1894. — Il devenait de plus en plus évident que les colonies s'intéressaient avant tout à la question commerciale. Elles eurent bientôt une occasion de préciser leur attitude; le Gouvernement canadien prit, en effet, l'initiative de convoquer une réunion des délégués des colonies autonomes. Cette conférence se tint en 1894 à Ottawa en présence d'un délégué du gouvernement métropolitain. Seuls les intérêts économiques de l'Empire y furent envisagés. Trois ordres principaux de sujets y furent discutés (1) :

(1) V. Egerton. *British Colonial policy*, p. 452.

1) Les câbles sous-marins entre Vancouver et l'Australie ;

2) Un service de poste rapide entre l'Australie et la Grande-Bretagne, *via* Canada ;

3) Relations commerciales entre la Grande-Bretagne et ses colonies et entre celles-ci.

Sur ce dernier point, la conférence s'accorda à demander le retour au système préférentiel. Une résolution fut prise, préconisant une convention douanière entre la Grande-Bretagne et ses colonies, par laquelle le commerce à l'intérieur de l'Empire pût être placé sur un pied plus favorable que le commerce entretenu avec les pays étrangers.

Résolument, le Canada se mit à appliquer pour son compte la politique de préférence. Son tarif de 1897 fut à la fois l'instrument des représailles contre le tarif Dingley des États-Unis (1897) et du rapprochement commercial avec la métropole. Le taux de la préférence en faveur des importations d'Angleterre fut fixé à 18 1/2 0/0, sans charge de réciprocité (1).

Cette concession était d'autant plus importante que déjà, en 1892, une résolution avait été adoptée par le Parlement du Canada et les législateurs de New-Brunswick et d'Ontario en faveur de la préférence dans les relations avec la métropole. Mais alors, on demandait que celle-ci commençât à accorder la préférence aux produits canadiens.

(1) V. documents parlementaires, *Préferential trade* 1904. Cd. 2326.

Conférence Coloniale de 1897. — Sur ces entrefaites, se réunit la deuxième conférence coloniale à Londres, à l'occasion du deuxième jubilé de la reine. Les colonies y envoyèrent leurs premiers ministres.

Cette fois, le Canada occupait une position très forte grâce aux avantages qu'il venait d'accorder à la Grande-Bretagne, montrant ainsi la voie à suivre. Il pouvait envisager l'adoption de cette ligne de conduite par les autres colonies, puis par l'Angleterre. Le ministre des colonies, M. Chamberlain, qui se faisait déjà remarquer par ses tendances Impérialistes, ne manqua pas d'accueillir avec faveur la nouvelle politique du Canada. Mais pour le moment celle-ci ne pouvait être pleinement efficace à cause des traités de 1862 avec la Belgique et de 1865 avec le Zollverein allemand qui assuraient à ceux-ci le traitement de la nation la plus favorisée dans les colonies anglaises. Aussi le Canada demanda-t-il leur dénonciation que M. Chamberlain promit d'effectuer. En attendant, les premiers des autres colonies s'engagèrent à rechercher si l'on ne pourrait étendre la politique de préférence inaugurée par le Canada.

Les débats de la Conférence étant restés secrets, on ne sait pas comment fut traitée la question de la Fédération Impériale. Il en résulta seulement des résolutions anodines. La discussion sur la défense eut pour effet d'amener la colonie du Cap à contribuer à l'entretien de la marine Impériale pour le coût d'un cuirassé.

Au lendemain de la Conférence, M. Chamberlain, qui se rendait cependant compte de la gravité des risques courus, s'appliqua à donner satisfaction aux demandes

du Canada et les traités de 1862 et 1865 furent dénoncés. Désormais, le Canada, maître de l'effet de ses tarifs pouvait développer sa politique douanière. Le taux de la préférence fut porté à 25 0/0 en 1898 et à 33 0/0 en 1900, en même temps qu'il était appliqué aux produits des autres colonies, à charge de réciprocité (1).

Au moment de la guerre [du Transvaal, les colonies d'Australie et le Canada donnèrent une preuve éclatante de leur loyalisme en envoyant en Afrique du Sud des contingents de troupes dont les services furent très appréciés (2).

Ainsi, malgré l'absence des avantages commerciaux qu'elles réclamaient de l'Angleterre, les colonies tenaient à montrer que leur patriotisme impérial était au-dessus des questions d'intérêt.

(1) V. Cd. 2326.

(2) A la fin de la campagne, l'effectif des troupes coloniales atteignait 28.000 hommes.

CHAPITRE II

Les dernières Conférences

1^o Conférence de 1902

Les événements prouvaient que l'Impérialisme avait cause gagnée dans les colonies. La présence de M. Chamberlain au ministère était de nature à faire espérer que l'Angleterre se déciderait à entrer dans la même voie. En 1902, se réunit dans des circonstances doublement propices une nouvelle conférence coloniale : c'était au lendemain de la guerre au cours de laquelle les colonies s'étaient acquis des droits à la reconnaissance de la mère-patrie ; de plus, les premiers ministres coloniaux arrivaient pour participer aux fêtes du couronnement d'Edouard VII auquel le Parlement venait d'attribuer un nouveau titre : Roi de tous les domaines britanniques d'outre-mer.

Les Impérialistes, en Angleterre comme aux colonies, et M. Chamberlain en particulier fondaient de grandes espérances sur la conférence qui allait s'ouvrir. Il semblait qu'une entente devait intervenir, sinon complète, du moins sur des points importants, grâce aux bonnes dispositions de chacun. Ainsi s'explique le rôle prépondérant joué par M. Chamberlain et son zèle à soulever lui-même toutes

les questions qui se rattachaient au mouvement Impérialiste. En venant ainsi au-devant des délégués coloniaux, il semblait admettre que de trop graves divergences ne viendraient pas empêcher un accord. Le résultat des débats allait lui montrer que malgré son désir général de conciliation, le gouvernement britannique serait obligé de modifier totalement son attitude s'il voulait obtenir cet accord.

Dans son discours prononcé à l'ouverture de la conférence, M. Chamberlain divise les questions à résoudre en trois séries : les relations politiques proprement dites ; les nécessités de la défense navale et militaire ; l'union commerciale.

A. Relations politiques proprement dites. — Sur le premier point, Chamberlain ne s'engage qu'avec prudence. En bon impérialiste, il considère qu'il faut mettre fin à l'état d'isolement de la Grande-Bretagne au milieu de ses colonies autonomes ; celles-ci doivent arriver à avoir leur part d'autorité dans la direction de la politique impériale. Mais cela doit aller de pair avec une participation aux charges de l'Empire. Or, pour Chamberlain, l'initiative de cette participation doit venir des colonies ; à ce prix l'Angleterre consentira à les associer à son action.

Seulement, on constate une semblable réserve chez les premiers coloniaux. Au lieu de faire les avances auxquelles paraît s'attendre le ministre des colonies, ils se contentent de voter une résolution tendant à faire réunir tous les quatre ans de nouvelles conférences.

Il n'y a guère à se tromper sur le sens de cette réso-

lution. Si les gouvernements coloniaux sont désireux de discuter les questions d'intérêt commun avec le gouvernement britannique sur un pied d'égalité dans des conférences quasi diplomatiques, cela n'indique pas qu'ils veuillent aller plus loin, et compromettre leur liberté d'action et les ressources de leurs jeunes communautés en assumant une part plus forte de charges et d'autorité dans la politique générale.

B. *Défense impériale*. — Chamberlain reprend avec plus de détails son argumentation à propos de la défense impériale. Il met en lumière l'énormité des charges qui pèsent sur l'Angleterre, non seulement du fait de la politique impériale, mais aussi du fait des colonies. Et cependant combien faible est la contribution de ces dernières aux dépenses militaires et navales ! Or, il est bon qu'elles sachent combien leur sécurité dépend de la force navale de la mère-patrie. La défense de l'Empire ne doit point s'appliquer à tel ou tel point en particulier, mais faire front du côté où une attaque est le plus à craindre. La flotte ne donnera donc toute sa puissance qu'autant qu'elle sera groupée et capable de porter des coups décisifs. Et Chamberlain se prononce en faveur de la concentration des forces navales, en condamnant les plans de défense locale.

A l'objection de Sir W. Laurier : « Si vous voulez notre aide, appelez-nous à vos Conseils », il répond que les colonies sont aussi intéressées que la métropole à la défense de l'Empire.

L'exposé de M. Chamberlain ne resta pas sans effet sur les délégués, car ils promirent d'augmenter leur contribu-

tion navale et de prendre des mesures pour faciliter le recrutement des équipages.

Seul, le Canada se tint à l'écart ; jaloux de ses droits de self-government, il estimait plus utile de renforcer ses milices locales.

D'ailleurs, le voisinage des États-Unis justifie assez bien cette attitude.

La conférence repoussa une proposition du délégué de la Nouvelle-Zélande tendant à former dans chaque colonie un corps de troupes destiné à faire campagne sur tous les points de l'Empire ou à l'extérieur à la demande du gouvernement Impérial.

C. Question commerciale. — Dans le débat sur les relations commerciales entre la Grande-Bretagne et ses colonies, Chamberlain ne fut pas plus heureux malgré la façon habile dont il présenta la question aux délégués. Il commença par déclarer que la proportion du commerce intra-impérial dans le commerce général de l'Empire devrait être bien plus forte et qu'il en résulterait de précieux avantages économiques et politiques. En cela, l'approbation des premiers coloniaux ne pouvait lui faire défaut.

Mais, ce principe posé, il n'alla pas plus loin dans la voie des propositions précises. Selon lui, l'idéal à atteindre serait le libre-échange entre les diverses parties de l'Empire. Toutefois, il reconnaissait que les besoins fiscaux des colonies et leur situation économique ne leur permettaient pas d'abandonner leurs tarifs. Il se contentait donc de demander aux colonies quels avantages elles pourraient accorder aux produits britanniques pour les mettre

sur un pied plus favorable que les produits étrangers.

Ces propositions qui consacraient le principe de la préférence furent bien accueillies des délégués.

C'est alors que Sir W. Laurier, rappelant que le Canada avait déjà mis en pratique la préférence demanda quelles mesures de réciprocité comptait prendre le gouvernement métropolitain.

Chamberlain fut bien obligé de défendre la politique libre-échangiste de l'Angleterre et de déclarer qu'elle était inconciliable avec la préférence. D'ailleurs, il discuta la portée des avantages qui résultaient pour la Grande-Bretagne de la préférence que lui accordait le Canada ; il fit enfin sentir à Sir W. Laurier qu'il eût tenu avant tout à voir le Canada et les autres colonies contribuer plus largement à la défense de l'Empire.

Comme les ministres coloniaux maintenaient leur point de vue, ils s'accordèrent à voter une résolution préconisant la politique de préférence et son extension.

2^e Suites de la conférence de 1902

Désormais le Gouvernement britannique ne pouvait se méprendre sur les véritables désirs des colonies. C'était bien la préférence qu'elles entendaient établir comme base de toute Union Impériale (1).

Dès l'année suivante, en effet, des actes venaient confirmer la résolution de la Conférence. Les tarifs douaniers

(1) Pour les suites données à quelques résolutions de la Conférence, v. *Livre Bleu* 1907. Cd. 3524.

de l'Union Sud-Africaine et de la Nouvelle-Zélande établissaient la préférence. Le tarif Sud-Africain de 1903 (1) l'accorde aux produits britanniques sans réciprocité, et aux produits des autres colonies à charge de réciprocité. La réduction est de 25 0/0 des droits *ad valorem* imposés sur les marchandises désignées aux classes I, II et V du tarif. De plus est prononcée l'exemption du droit *ad valorem* de 24 1/2 0/0 sur les articles visés à la classe III.

En Nouvelle-Zélande, la préférence était obtenue par une majoration du tarif de 15 à 20 0/0.

Le résultat de la Conférence était donc loin de répondre aux espérances que Chamberlain avait formées. L'insuccès de l'entreprise fut même officiellement constaté par le papier parlementaire publié le 3 novembre 1902 sur la conférence du mois d'août. Ce document reproduit *in extenso* les discours très pressants des ministres anglais, mais non pas ceux des ministres coloniaux jugés trop réservés (2).

Cependant Chamberlain n'était pas homme à abandonner ses projets. Au contraire, aussitôt après la conférence, de même que le reste du Cabinet, il marque un désir de plus en plus vif de favoriser par tous les moyens le rapprochement entre la Grande-Bretagne et ses colonies. Il commence seulement à se demander si pour atteindre ce but, la métropole ne devra pas donner satisfaction aux désirs des colonies. C'est là l'origine de l'évolution qui devait

(1) Paper 1904. Cd. 2326, p. 12.

(2) Dans un discours prononcé à Newcastle en 1903, on a reconnu qu'il avait échoué sur la question de la fédération politique et de la défense. Egerton, *British Colonial policy*, p. 525.

l'amener rapidement à se faire le chef du néo-protectionnisme en Angleterre.

Un contact direct avec le milieu colonial allait hâter cette évolution. Le 25 novembre 1902, Chamberlain s'embarquait pour l'Afrique du Sud où la guerre venait de prendre fin.

Pendant son séjour qui dura jusqu'au 25 février 1903, il prononça de nombreux discours où se retrouve sa préoccupation de la Défense Impériale. « Le fardeau imposé à la mère-patrie, disait-il, est devenu trop lourd pour elle. Je ne vous demande rien, sinon que vous donniez votre pleine contribution pour la défense de l'Empire et de l'Afrique du Sud ».

Le ministre fut de retour le 14 mars et l'on connut bientôt le résultat des réflexions que la dernière conférence et son récent voyage lui avaient suggérées. Il revenait de l'Afrique du Sud avec une conception pratique de l'Impérialisme. Il voyait que les sentiments et de vagues projets de Parlement Impérial ou de Conseil permanent de l'Empire ne suffiraient pas à convaincre les colonies et à les amener à faire des sacrifices effectifs pour l'Empire.

S'il est vrai que l'Union Impériale est nécessaire à la Grande-Bretagne, il faut que celle-ci assure des avantages sérieux aux colonies ; ceux qu'elles réclament sont des avantages commerciaux. L'Angleterre doit devenir protectionniste (1).

L'Union ne pourra se réaliser que par un pacte où chacun devra faire des concessions en rapport avec son intérêt dans le pacte.

(1) Speyer, *op. cit.*, p. 275.

Imbu de cette conviction que l'avenir de l'Angleterre dépendait de la cohésion politique et commerciale de l'Empire, Chamberlain allait entreprendre de démontrer qu'il fallait sacrifier le régime libre-échangiste.

La campagne de M. Chamberlain. — Ce fut à Birmingham, le berceau de sa fortune politique, qu'il entama avec sa fougue habituelle, sa propagande protectionniste. Dans le discours du 15 mai, il déclara que pour développer le commerce avec les colonies, l'Angleterre devait adopter des tarifs préférentiels. Ce discours qui produisit une grande sensation eut aussitôt pour effet de diviser profondément l'opinion, et de jeter un certain désarroi au sein du ministère. M. Balfour ne prit pas parti au début, se contentant de déclarer qu'une discussion s'ouvrirait devant le pays qui déciderait quand le moment serait venu.

L'attaque brusque de M. Chamberlain surprit les libre-échangistes qui croyaient occuper une position inexpugnable et ne supposaient pas qu'un membre du gouvernement entreprendrait une campagne protectionniste. Aussi furent-ils un peu lents à s'organiser pour combattre la propagande de Chamberlain. Mais les plus éminents d'entre eux commencèrent par se prononcer contre les projets de réforme du tarif. C'est ce qui amena la désunion dans le parti conservateur qui se divisa en libre-échangistes et protectionnistes. Les adversaires de la réforme du tarif étaient Lord Hugh Cecil, M. Churchill, M. Michaël Hicks Beach, M. Ritchie, M. E. Vincent, M. Goschen, ministres ou soutiens du ministère. Au contraire, M. Balfour se rallia à l'opinion de M. Chamberlain et prononça le

26 juin un discours protectionniste où il préconisait les tarifs préférentiels.

Cette division latente conduisit bientôt à une rupture. Le Canada avait demandé en 1902 que, pour donner une preuve de ses bonnes dispositions en faveur des produits coloniaux l'Angleterre exemptât les blés canadiens du droit fiscal établi pendant la guerre sur les blés de toute provenance. Chamberlain s'employa à faire aboutir cette mesure qui pouvait préluder à un régime préférentiel plus étendu. Mais sa proposition se heurta à l'opposition des membres libre-échangistes du Cabinet qui pour se tirer d'embarras et éviter de nouvelles réclamations du Canada supprimèrent entièrement le droit sur les blés.

Devant cet échec, Chamberlain donna sa démission au mois de septembre pour reprendre sa liberté d'action. Il allait continuer sa campagne avec une activité nouvelle et tâcher de gagner l'opinion à la réforme du tarif.

Il posa la question non seulement au point de vue des relations entre la métropole et ses colonies, mais aussi au point de vue de l'intérêt particulier de la Grande-Bretagne. Son but restait toujours la Fédération Impériale, mais puisque le seul moyen d'y arriver était la réforme du régime douanier anglais, il voulait démontrer que cette réforme serait éminemment favorable au commerce et à l'industrie britanniques.

Jusqu'aux élections de 1906, l'Angleterre fut le théâtre d'ardentes controverses entre M. Chamberlain, soutenu par le *Tariff Reform League*, d'un côté, et les libre-échangistes, libéraux ou conservateurs de l'autre.

Libre-échange et protection. — Aucun des deux camps en présence ne produisit des arguments nouveaux. Mais chacun présenta sa thèse sous le jour qui pouvait le plus impressionner l'opinion publique.

Chamberlain soutient que le libre-échange met l'Angleterre en état d'infériorité marquée envers les pays étrangers. Ses produits manufacturés sont écartés des pays protectionnistes ; de plus, ils sont concurrencés sur tous les marchés par les produits qui jouissent de la protection sur leur marché national : c'est là l'effet de la politique du dumping souvent dénoncée par les industriels anglais. Quant à l'agriculture, elle ne joue plus qu'un rôle insignifiant dans l'économie générale du pays, et l'Angleterre se trouve à la merci de l'étranger pour les denrées alimentaires.

L'Union commerciale avec les colonies aurait pour effet de réserver les marchés coloniaux à l'industrie britannique, et de pourvoir à son ravitaillement en vivres d'une façon plus sûre en temps de guerre. Les néo-protectionnistes font valoir en outre les avantages politiques d'une pareille union, qui doit mener à une véritable Fédération Impériale.

Donc, la réforme du tarif doit débiter par une préférence accordée dans la métropole aux produits coloniaux, du moins à ceux dont l'importation est la plus forte.

La défense du libre-échange est menée surtout par le parti libéral, mais des membres éminents du parti conservateur s'y associent (1). Ils reprennent les arguments

(1) Lord Goschen, Sir M. Hicks Beach.

classiques de l'école libérale sur les bienfaits du régime libre-échangiste. Si une certaine stagnation se constate dans l'industrie, elle est due à l'excès de prospérité qui a affaibli l'esprit d'initiative et ralenti les améliorations techniques. Pour y remédier, il suffira de rénover les procédés de production et de vente.

En adoptant la protection, on risquerait de perdre le marché étranger trois ou quatre fois plus important que le marché colonial qui est déjà presque en entier aux mains des Anglais. On reproche au plan de M. Chamberlain de n'être pas pratique, car il ne tient pas compte des barrières douanières que rencontreront les produits anglais à l'entrée des colonies. De plus, il est d'autres parties de l'Empire très importantes, comme l'Inde, qui pratiquent une politique de libre-échange et qui ne sauraient s'accommoder d'une Union douanière protectionniste : L'Inde écoule, en effet, la majeure partie de ses produits sur des marchés qu'elle risquerait de voir se fermer par mesure de représailles.

Enfin, le dernier argument qui devait procurer le succès aux libéraux fut que les projets de M. Chamberlain amèneraient la taxation des produits alimentaires dont une grande partie provient des pays étrangers.

Au point de vue de la politique coloniale, les libéraux font aussi des objections aux plans d'Union britannique : les relations commerciales à l'intérieur de l'Empire ne pourront être réglées que par des traités de commerce entre la métropole et les colonies. Or, ces traités mettraient en danger les principes du *self-government* des colonies et seraient une cause de froissements.

Tels furent les principaux arguments mis en avant de part et d'autre au sujet de la Réforme du tarif anglais. Cette controverse se poursuivit jusqu'aux élections de 1906 et la position des deux partis n'a pas varié depuis cette époque.

Attitude des colonies. — Aux colonies, l'opinion était nettement favorable aux projets de M. Chamberlain qui déployait tant de zèle à faire triompher dans la métropole les principes formulés par les résolutions de la Conférence de 1902.

En 1904, les législatures de Manitoba et de Nouveau Brunswick émettaient des vœux en faveur de la préférence où elles encourageaient M. Chamberlain dans sa propagande (1).

Par leurs tarifs de 1903, l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande suivaient l'exemple du Canada en établissant la préférence pour les produits britanniques.

Des satisfactions partielles étaient en outre accordées aux demandes de Chamberlain relatives à la défense. Le 20 octobre 1903, le Parlement du Cap augmentait la contribution annuelle de la colonie aux dépenses de la marine impériale. Une mesure analogue était proposée en juillet au Parlement australien. D'après l'arrangement de 1887, le versement des colonies australiennes au trésor métropolitain atteignait £ 405.000 auxquelles il fallait ajouter les £ 65.000 affectées à l'entretien d'une force navale austra-

(1) V. Paper, Cd. 2326.

lienne. Le nouveau projet portait la contribution à £ 200.000 en tout (1).

Les élections de 1906. — La campagne protectionniste causa à la fois l'impopularité et la désunion du Cabinet Balfour. Celui-ci dut se retirer en décembre 1905, non sans avoir déclaré quelque temps auparavant qu'il réservait la question des tarifs préférentiels intra-impériaux pour une prochaine conférence coloniale à convoquer après les élections générales. Un cabinet libéral Campbell-Bannermann fut constitué et les élections générales eurent lieu en janvier 1906. Les libéraux triomphèrent.

Ce résultat souleva une vive émotion dans les colonies qui avaient compté sur Chamberlain pour leur accorder les concessions qu'elles demandaient. Elles accueillirent d'une façon plutôt froide le nouveau ministère. Aussi ce dernier, pour calmer leurs craintes s'empessa-t-il de donner suite à l'intention manifestée par M. Balfour de réunir une nouvelle conférence. Lord Elgin convoqua pour l'année suivante les premiers coloniaux, déclarant qu'il agissait conformément au vœu exprimé en 1902, de rendre les conférences périodiques et de les tenir de quatre en quatre ans (1).

3^e Conférence de 1907

Son programme. — Le programme de cette conférence fut

(1) Cette augmentation de £ 30.000 fut jugée insuffisante à Londres où l'on fit remarquer que si la contribution du Commonwealth était calculée sur le même pied qu'en Angleterre elle devrait atteindre £ 5 millions.

(2) V. documents parlementaires. Cd. 3337 (fév. 1907).

soigneusement préparé à l'avance par un échange de vues entre le gouvernement métropolitain et les gouvernements coloniaux. Les matières à discuter furent fixées d'après les propositions des gouvernements coloniaux et du gouvernement britannique dans une dépêche du 4 janvier 1907 adressée par le ministre des colonies aux gouverneurs.

Le ministre distinguait les questions principales des questions secondaires.

Les questions principales étaient :

La constitution des futures conférences,

Le commerce préférentiel,

La défense,

La naturalisation,

L'émigration.

Les trois premières étaient proposées par les gouvernements d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Cap. Celui du Canada s'était abstenu.

Les questions secondaires proposées soit par les colonies, soit par le gouvernement Impérial, étaient par ordre d'importance :

Les appels judiciaires,

La réservation des bills,

L'extension des intérêts britanniques dans le Pacifique,

L'uniformité des brevets et marques de fabrique,

L'admission réciproque à certaines professions,

Le système métrique.

D'après le programme qui leur était communiqué, les gouvernements coloniaux pouvaient se faire une idée précise des dispositions du Cabinet de Londres.

Celui-ci se montrait plus réservé que jamais sur les

questions qui devaient recevoir une solution pour servir de base à une entente durable avec les colonies.

Au contraire, sur les points essentiels du commerce préférentiel et de la défense Impériale, les trois colonies citées plus haut s'accordaient pour demander une discussion approfondie que le gouvernement métropolitain ne paraissait guère disposé à soutenir. Il allait même jusqu'à passer sous silence la question de la défense Impériale sachant bien que les colonies ne feraient de concessions sérieuses que si la métropole leur accordait la préférence.

L'Australie et le Cap proposent de créer un Conseil de la défense Impériale qui assure la participation des colonies aux charges militaires sans les subordonner purement et simplement à la métropole.

La création d'un Conseil Impérial pourvu d'une certaine permanence est envisagée par l'Australie et par le Cap.

Parmi les sujets de discussion prévus pour la future conférence se trouve aussi la réforme du contrôle Impérial sur l'organisation judiciaire des colonies. L'Australie demande, en effet, la création d'une véritable cour d'Appel Impériale; le Cap se contente de proposer le remaniement de la juridiction du Conseil privé, la codification des règles de droit et de procédure à suivre par le Conseil et leur uniformité pour tout l'Empire.

Mais l'intérêt de ce programme réside surtout dans ce qu'il montre bien les colonies décidées à se prononcer d'une façon catégorique sur la question de la préférence. Les propositions de l'Australie visent l'extension de la préférence à tous les produits de l'Empire et aussi la réciprocité de la part de la Grande-Bretagne. La Nouvelle-

Zélande part du même principe, mais ses conclusions sont plus modérées, car elles comportent simplement une réduction sur les produits coloniaux taxés par le tarif britannique existant (1). C'est par une formule bien plus énergique que le Cap définit ses intentions : il désire pénétrer le gouvernement de Sa Majesté de cette conviction que le maintien d'un traitement préférentiel pour les producteurs et manufacturiers de Grande-Bretagne dépend largement de l'octroi de quelques privilèges réciproques aux colonies britanniques.

Les débats de la conférence. — Ainsi, avant que la conférence ne fût ouverte, les différents participants avaient clairement indiqué dans quel esprit ils entendaient aborder les débats. Ceux-ci ne promettaient pas d'aboutir à un changement sensible dans la constitution de l'Empire. Cependant, on pouvait espérer une entente sur quelques points particuliers. Quant aux discussions sur la préférence, elles ne pouvaient manquer de présenter un intérêt nouveau, car on savait que la question allait être serrée de près par les délégués coloniaux et les ministres britanniques dont les points de vue différaient totalement.

Les délégués coloniaux ne se faisaient donc pas d'illusion sur le succès de leurs revendications, décidés à les formuler avec vigueur, tout en se contentant d'avantages accessoires. Aussi surent-ils apprécier la satisfaction morale que Sir H. Campbell-Bannermann leur accorda dans son discours d'ouverture, le 15 avril. « C'est ici, leur

(1) Cd. 3337, p. 11.

dit-il, une conférence de gouvernements à gouvernements». Dès lors, la conférence coloniale méritait plus justement le titre de conférence Impériale qui écartait l'idée d'une subordination des colonies, et c'est ainsi qu'elle a été le plus souvent désignée.

Aussitôt, pour consacrer la situation que Sir H. Campbell leur reconnaît, les premiers coloniaux soulèvent un débat sur l'attribution de la présidence. L'attribuer au Secrétaire colonial serait admettre sa tutelle sur les colonies. Sir W. Laurier s'étant refusé, on nomme donc comme président Sir H. Campbell, et le Secrétaire colonial ne sera que son représentant au fauteuil.

Cette attitude réservée, Sir W. Laurier va la maintenir jusqu'au bout. Le vétéran des conférences coloniales à son siège fait. Il sait qu'il n'obtiendra aucune concession du gouvernement britannique et il s'abstiendra par calcul de le harceler de ses réclamations, bien décidé lui aussi à rester sur ses positions.

Au contraire M. Deakin délégué du Commonwealth, impérialiste ardent, mais mécontent des dispositions du gouvernement britannique ne perdra aucune occasion de proclamer en de longs discours les revendications des colonies. Il a, d'ailleurs, l'appui de Jameson, le délégué du Cap, et de Sir J. Ward, le délégué de la Nouvelle-Zélande.

Différence de tempérament, sans doute ; mais il ne faut pas oublier aussi que le commerce avec l'Angleterre a plus d'importance pour l'Australie que pour le Canada. Celui-ci peut se consoler plus facilement d'être privé par la métropole de la préférence qui procurerait à l'Australie des avantages énormes.

Quant aux délégués du Natal et du Transvaal, Moor et Botha, ils représentent le parti de la conciliation.

Les questions abordées furent celles prévues par le programme.

On commence par établir la périodicité des conférences de quatre en quatre ans, et on crée un secrétariat permanent dépendant du ministère des colonies.

Vient ensuite la question de la Défense Impériale. Les ministres britanniques ouvrent le débat, en renouvelant l'exposé des griefs que la métropole peut avoir contre les colonies. Dans un tableau dressé à cet effet, ils montrent que la contribution pour la défense est de £ 1. 9. 3 par tête en Angleterre, et de 4 sh. 3 seulement aux colonies.

Les colonies doivent donc assurer d'abord leur défense locale, et ensuite contribuer sérieusement à l'entretien de la marine Impériale.

M. Haldane propose un plan d'organisation de l'armée destiné à assurer l'unité de direction et d'efforts. Lord Tweedmouth, premier Lord de l'Amirauté, fait un tableau très rassurant de la force de la flotte, en avance de 616.893 tonnes sur les flottes américaine, allemande et française, mais toutes les charges en retombent sur le Royaume-Uni, et les colonies doivent augmenter leur contribution.

Deakin et Ward, heureux de manifester en cette occasion leurs sentiments impérialistes s'empressent de promettre leur concours au gouvernement britannique.

Sir W. Laurier chargea son collègue, M. Brodeur, de parler au nom du Canada. M. Brodeur déclara en substance

que la contribution du Canada était déjà assez forte, malgré les apparences contraires, et il fit valoir les dépenses consacrées à l'entretien des forces sur les Grands Lacs et des câbles sous-marins. Mais on ne pouvait pas dire que ce fut là une contribution directe aux charges de la marine Impériale, alors que Terre-Neuve avec son maigre budget, avait fait les frais de la construction d'un dock de grandes dimensions.

Ainsi l'attitude du Canada à la dernière conférence est en désaccord, sur la question de la défense, avec celle des autres colonies. Depuis, le Canada est toujours resté en arrière pour les offres de navires adressées à la métropole.

La marine marchande fut l'objet d'une proposition intéressante de M. Deakin, tendant à interdire le cabotage entre les parties de l'Empire aux navires des puissances qui ont établi chez elles le monopole du pavillon pour le cabotage. Un vœu dans ce sens fut adopté malgré l'opposition du président du *Board of Trade* et ses excellents arguments sur les effets néfastes d'une pareille mesure. C'était là un avant-goût des discussions qui allaient s'engager sur la question commerciale.

Mais auparavant, les questions de l'émigration aux colonies et des appels au Conseil privé retinrent l'attention de la conférence. Au sujet de l'émigration, des opinions assez dissemblables furent exposées par les délégués coloniaux. Deakin demanda que l'Angleterre dirigeât le courant d'émigration vers les colonies, en spécifiant que l'émigration des capitaux devrait accompagner celle des hommes et qu'elle était même plus souhaitable. Ward se

rangea à cette opinion. Jameson soutint, au contraire, que l'émigration devait être organisée par les gouvernements coloniaux eux-mêmes qui devaient entretenir en Angleterre des agences spéciales comme l'a fait le Canada.

Même sur le terrain judiciaire, les institutions actuelles de l'Empire attirèrent les critiques de M. Deakin. Il attaqua la juridiction du Conseil privé tel qu'il existe en demandant la formation d'une Cour d'appel impériale dont la compétence s'étendrait à tous les cas graves. Il voyait là un nouveau lien à établir entre les colonies et la métropole qui les placerait toutes sur un pied d'égalité. Il est certain que le Conseil privé fait trop partie du gouvernement métropolitain pour être une institution vraiment impériale, selon l'idéal de M. Deakin. A défaut d'une nouvelle Cour, celui-ci demanda pour les colonies le droit de provoquer un ordre du Conseil qui transférât la compétence pour un cas déterminé à la Chambre des Lords. Jameson, Botha et Noor proposèrent l'organisation de Cours d'appel par colonies ou groupes de colonies, en particulier pour l'Afrique du Sud, en réservant l'appel au Conseil privé : somme toute, ils ne demandaient pas de changements sensibles à la situation existante, et on peut dire que la récente fédération Sud-Africaine leur a donné satisfaction sur ce point.

Ces divers projets ne rencontrèrent pas d'opposition de la part du gouvernement anglais, dont le représentant fit seulement remarquer que la question de la fusion du Comité judiciaire du Conseil privé et de la Chambre des Lords avait déjà été envisagée, et que cette mesure n'avait pas paru praticable.

Ces débats se terminèrent par un vœu tendant à la réorganisation des appels au Conseil privé. Après la conférence, une réforme partielle a été mise à l'étude.

5) *Tarifs préférentiels*. — On aborda enfin dans la séance du 30 avril la question la plus épineuse, celle des tarifs préférentiels. Nous savons déjà que le gouvernement britannique était décidé à ne prendre l'initiative d'aucune discussion à ce sujet. Sur la demande expresse et unanime des colonies, le programme de la conférence comportait cependant la question de la réforme douanière ; mais les délégués britanniques devaient se contenter de défendre la politique fiscale de leur gouvernement.

Deakin était tout désigné pour se faire le porte-paroles des impérialistes extrêmes et il n'y manqua pas. Il ne pouvait guère espérer convaincre le gouvernement britannique trop nettement opposé à la réforme des tarifs : il ne mit que plus d'âpreté à exposer les revendications coloniales.

Jameson et Ward soutinrent le point de vue de Deakin mais avec moins de fougue et d'insistance.

Les arguments que tous trois employèrent, nous les connaissons déjà suffisamment, de même que ceux des ministres anglais dans leurs réponses. Seulement, de part et d'autre, ils furent formulés avec plus d'ampleur ; et l'intérêt nouveau de cette discussion se trouve dans l'opposition formelle existant entre le gouvernement métropolitain et les colonies autonomes.

Les ministres libéraux apportèrent le plus grand soin à réfuter les allégations des premiers coloniaux en faveur de la préférence.

M. Asquith, chancelier de l'Echiquier commence par

défendre au point de vue doctrinal la politique libre-échangiste de son gouvernement, inspirée par les tendances et les besoins du peuple anglais. Il repousse toute réforme du tarif douanier, mais promet des mesures d'un autre ordre pour encourager le commerce des colonies dans le monde.

M. Lloyd George, ministre du Commerce, apporte ensuite des arguments plus précis. Il montre que la situation du commerce et de la marine marchande est plus prospère qu'on ne le prétend. De plus, il déclare illusoire l'opinion que l'Empire peut se suffire à lui-même.

Enfin, M. Winston Churchill, ministre des colonies, critique le système de la préférence au point de vue constitutionnel. Il le déclare contraire au principe du *self government*, car il implique une intrusion fâcheuse du Parlement Impérial dans les affaires des colonies.

Une conciliation entre les deux politiques en présence était bien difficile à obtenir, et l'on n'y songea guère. Cependant, Sir Wilfrid Laurier, qui s'était tenu à l'écart de la discussion intervint à la fin pour empêcher celle-ci de rester absolument stérile. Il proposa le vote d'un vœu reproduisant celui de 1902 en faveur de la préférence. Cela ne pouvait compromettre les ministres britanniques ; Mais les délégués coloniaux avaient là un moyen d'affirmer la persistance de leurs aspirations. Le vœu fut donc adopté.

Dès lors, l'intérêt de la conférence était pratiquement épuisé. Les deux dernières séances suffirent à l'examen de diverses questions secondaires. Des vœux furent votés, l'un en faveur de la codification et de l'unification des

traités de commerce régissant les relations commerciales des différentes parties de l'Empire ; un autre en faveur d'une législation uniforme sur les brevets et marques de fabrique, et un dernier sur l'extension des moyens de communications maritimes et télégraphiques (1).

La conférence prit fin le 14 mai. On doit reconnaître que ses résultats positifs furent minces, et qu'elle contribua surtout à mettre en lumière la contradiction fondamentale entre les vues du gouvernement métropolitain et celles des gouvernements coloniaux.

(1) La naturalisation et la réduction des frais de poste à 1 penny furent réservées pour des négociations ultérieures.

CONCLUSION

Les différentes questions que nous avons abordées dans cette étude se rattachent à trois ordres de faits principaux. D'abord la naissance et le développement de l'autonomie politique et commerciale dans chacune des colonies de peuplement. En deuxième lieu, la constitution des grandes fédérations coloniales. Enfin les tentatives faites pour établir plus de cohésion entre la métropole et les nouvelles nations qui se sont formées aux colonies. Nous n'avons nullement essayé de donner une vue d'ensemble de l'Empire Colonial britannique, mais plutôt de tracer un simple tableau des rapports de dépendance entre la Grande-Bretagne et ses colonies autonomes, permettant de déterminer la véritable condition juridique de ces dernières.

D'autre part, nous avons remarqué que le mouvement impérialiste n'avait pas encore produit de résultats pratiques appréciables, mais qu'il devait nous intéresser comme pouvant modifier le développement de l'empire britannique. En particulier on pourrait se demander comment la Fédération impériale réagirait sur l'autonomie des colonies.

Mais nous croyons que pour le moment ce serait là une

vaine recherche. Car l'histoire des conférences coloniales suffit à montrer que la fédération Impériale est encore bien éloignée. Est-ce à dire que les colonies autonomes ne sauraient continuer à se développer sans cette Fédération ? Il paraît difficile de l'admettre. L'opinion générale leur prête au contraire un brillant avenir.

Seulement, avant que l'Union britannique ne soit réalisée, en supposant qu'elle doive jamais l'être, la question se pose de savoir comment évoluera la forme de gouvernement des Colonies autonomes. Il est naturel, en effet, de se demander si leur dépendance à l'égard de la métropole ne finira pas par s'atténuer au point de faire place à une indépendance complète.

Il serait sans doute téméraire de vouloir dès maintenant formuler des prévisions à ce sujet. Cela exigerait des moyens d'information qui ne sont pas à notre portée et sortirait du cadre de notre travail. D'ailleurs les événements n'ont pas encore pris une tournure assez décisive pour que l'on puisse entrevoir l'avenir qu'ils présentent.

Il faut donc se borner à constater d'une part l'étendue de l'autonomie des colonies à gouvernement responsable et d'autre part les tendances centralisatrices qui se sont manifestées depuis la fin du xix^e siècle. Si les colonies autonomes paraissent à certains égards évoluer vers l'indépendance, on doit admettre également que des forces puissantes agissent en sens contraire.

Après avoir étudié séparément ces deux ordres de faits il nous reste à grouper les données qu'ils fournissent pour savoir quelle est exactement la portée de l'autonomie des

colonies anglaises, et quelles causes pourront contribuer à la modifier.

Telle qu'elle est établie à l'heure actuelle, l'autonomie donne aux colonies qui la possèdent l'apparence de véritables États mi-souverains. Même en tenant compte du contrôle effectif exercé par la métropole, on ne peut s'empêcher de reconnaître qu'avec leurs constitutions, leurs gouvernements, et leur politique distincts de ceux de la Grande-Bretagne, ces colonies possèdent presque les attributs de l'indépendance.

Ainsi s'explique ce fait que les expressions de colons et des colonies ne soient guère en honneur dans les colonies mêmes (1). Les Canadiens et les Australiens, en particulier, tiennent à se mettre absolument sur le même pied que les citoyens habitant le royaume-Uni et pour cela évitent de prendre la qualité de colons qui pourrait les amoindrir. Ce sentiment s'est même traduit sous une forme officielle à la conférence de 1907 qui ne s'est plus appelée conférence coloniale comme les précédentes, mais conférence Impériale. On aurait tort de ne voir là qu'une question de mots; c'est au contraire la manifestation d'une tendance de plus en plus marquée des colonies autonomes à s'élever au rang des nations égales à la métropole dans le sein de l'Empire britannique.

Mais cette égalité de droit est inconciliable avec l'existence du contrôle impérial. Aussi est-il difficile de trouver dans le vocabulaire du droit des gens une formule qui caractérise d'une façon assez exacte le statut international

(1) V. A. Siegfried. *Le Canada*.

des colonies autonomes (1). C'est cependant ce qu'un auteur a tenté de faire. Il commence par reconnaître que ces colonies, grâce à leurs organes constitutionnels sont douées d'une vie propre, et qu'en principe, leur gouvernement est la reproduction du gouvernement britannique ou même une émanation de celui-ci. Or, il existe d'autre part une subordination générale, spécialement au point de vue diplomatique et militaire.

L'auteur en conclut que ce sont là les relations d'État protecteur à État protégé.

A première vue, cette opinion paraît fondée et l'idée d'assimiler à un protectorat le contrôle de la Grande-Bretagne sur ses colonies autonomes ne manque pas d'originalité. Cependant une observation plus attentive montre que ce ne sont là que des apparences.

Il se peut, en effet, qu'à l'heure actuelle, les colonies autonomes présentent quelques traits de ressemblance avec les États protégés. Mais cela ne prouve pas qu'il y ait identité. Pour se rendre compte de la véritable nature des uns et des autres, n'est-il pas plus logique de considérer leur évolution que de les étudier dans un certain état stationnaire ? On s'aperçoit alors que les États protégés ont une personnalité internationale amoindrie mais qui ne se confond pas avec celle de l'État protecteur, tandis que l'on ne saurait reconnaître cette personnalité aux colonies autonomes, malgré les facilités dont elles jouissent en matière de traités. Autre différence capitale : les premiers ont évolué de l'indépendance vers la sujétion ; les secondes, au

(1) Speyer, p. 86.

contraire, se sont dégagées d'une tutelle étroite pour arriver à l'autonomie, et rien n'indique qu'elles ne doivent pas un jour aller plus loin.

Il n'est donc pas possible d'assimiler les colonies autonomes à des États protégés. D'ailleurs, cette dernière expression désigne des situations trop variées et trop mal définies pour pouvoir s'appliquer aux jeunes nations de l'Empire britannique.

En somme, nous pensons que les colonies autonomes doivent être mises à part et qu'elles ne peuvent rentrer dans aucune des catégories d'États prévues par le droit international.

Si l'on peut mesurer l'étendue et la valeur de l'autonomie, il est plus délicat d'apprécier les éléments capables d'influer sur son avenir. Trois façons se présentent, en effet, d'envisager celui-ci. Ou bien l'unité rêvée par les Impérialistes se réalisera, ou bien au contraire, on assistera à une émancipation progressive des colonies. Ou bien enfin, le *statu quo* a des chances de se maintenir encore pendant une période assez longue.

L'étude des conférences coloniales nous a montré que la Fédération Impériale n'était réalisable que si l'Angleterre devenait protectionniste. Or, l'Angleterre ne paraît pas disposée pour le moment à accomplir une telle réforme. Si la campagne de M. Chamberlain a pu diviser l'opinion jusqu'alors unanimement favorable au libre-échange, si les dernières élections ont marqué un progrès des conservateurs protectionnistes, il n'en demeure pas moins vrai que la réforme du tarif n'est pas près d'être accomplie.

L'échec du mouvement Impérialiste et néo-protection-

niste va-t-il amener un relâchement plus complet des liens qui unissent la métropole à ses colonies ? Or, l'autonomie de ces dernières est tellement large qu'elle ne saurait s'étendre sans aboutir rapidement à une brusque séparation. Mais cette solution se conçoit encore moins que la première. Dans l'état actuel des choses, on ne voit pas pour quelles raisons une colonie autonome se séparerait de la métropole comme le firent les Etats-Unis au xviii^e siècle. Un des bienfaits de l'autonomie est justement d'éloigner les causes de conflit.

D'ailleurs, si un conflit se produisait, les colonies seraient-elles disposées à en profiter pour se séparer de la Grande-Bretagne ?

Nous touchons ici à la troisième solution. Dire que les colonies n'ont pas pour le moment de motifs de se séparer de la métropole pourrait, à la rigueur, suffire à expliquer le maintien du *statu quo*. Mais il y a, croyons-nous, de meilleurs arguments à invoquer en faveur de celui-ci. D'abord, on doit tenir compte du loyalisme encore vivace aux colonies qui l'ont manifesté en diverses occasions. En outre, elles trouvent des avantages certains à faire partie de l'Empire. Elles ont bien déclaré que les avantages commerciaux devraient être étendus, mais cela n'indique pas que ces avantages soient négligeables.

Enfin, ce qui contribue surtout à maintenir la cohésion de l'Empire, c'est la richesse et la force de la Grande-Bretagne. Les capitaux et la marine britanniques sont de précieux agents de prospérité pour les colonies. De plus, au point de vue politique, on doit convenir qu'elles ont le plus grand intérêt à faire partie d'un puissant Empire

comme l'Empire britannique. Ce fait leur garantit une sécurité qu'elles perdraient aussitôt si elles étaient livrées à leurs propres moyens.

Il existe donc des raisons positives pour que les colonies autonomes restent attachées à la Grande Bretagne. Tant que ces causes agiront, la situation actuelle peut se perpétuer.

Tant que son influence politique prévaudra dans le monde, tant que sa flotte sera maîtresse des mers, l'Angleterre conservera la même puissance d'attraction sur ses colonies autonomes.

Peut-être cette idée a-t-elle influé sur la réunion de la récente conférence de défense Impériale à Londres. Renonçant aux vastes programmes des conférences coloniales, le gouvernement britannique a voulu profiter des sentiments loyalistes des colonies pour aboutir à une entente militaire avec elles.

La conférence d'août 1909 a établi en principe l'unité de vues et de direction dans la défense de l'Empire. L'Australie et la Nouvelle-Zélande doivent faire construire chacune à leurs frais, un cuirassé de premier rang, sans compter diverses unités de moindre importance qui constitueront une flotte australasienne. Le Canada s'est encore abstenu de promettre un concours aussi efficace à la défense Impériale. En somme, le côté militaire de l'Impérialisme est le seul qui ait abouti jusqu'à présent à un résultat positif. C'est, du reste, un point très important de réglé, et on se demande si de nouvelles ententes partielles, ne pourraient pas être obtenues sur d'autres questions.

Quant aux discussions d'ensemble, comme celles des conférences de 1902 et 1907, par suite de l'échec de la *Tariff reform* aux dernières élections, elles risquent de rester stériles et d'échouer sur la question douanière. Il n'y aurait guère à attendre, dans ces conditions, d'une nouvelle conférence impériale.

En résumé, nous voyons que tout en s'abstenant d'émettre des pronostics sur les chances de succès des projets de M. Chamberlain, ou sur les risques de désintégration de l'Empire britannique, on peut arriver, par l'étude des relations actuelles entre la Grande-Bretagne et ses colonies autonomes à se faire une idée de ce que deviendront ces relations dans un avenir assez rapproché.

Ainsi l'autonomie des colonies combinée avec le contrôle Impérial nous paraît être une forme d'organisation très viable et nullement contraire à la prospérité future de l'Empire britannique.

Vu :
Le Président de la thèse,
Paul LESEUR.

Vu :
Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le vice-recteur, l'Inspecteur de l'Académie.
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- Alexander DAVIES. — *The native problem in South Africa*.
Londres, 1903.
- Armitage SMITH. — *The free-trade movement* (Londres, 1898).
- Victor BÉRARD. — *L'Impérialisme*.
- BRADSHAW. — *Self-government in Canada* (1903).
- CHEVILLIARD. — *Les Colonies Anglaises* (1899).
- A.-R. COLQUHOUN. — *The Afrikaner land* (1906).
- LORD DURHAM. — *Rapport sur le Canada* (1839).
- EGERTON. — *A short history of British Colonial policy* (édit. 1905).
The origin and growth of the British Colonies (1903).
- Comte GREY. — *The Colonial policy of Lord John Russell's administration* (1853).
- C.-J. FUCHS. — *The trade policy of great Britain and her Colonies since 1860* (trad. de l'Allemand, 1905).
- PARR-GRESWELL. — *The growth and administration of the British Colonies* (Londres, 1898).
- HOSBN. — *Impérialism ; a study* (1904).
- JENKS. — *The history of the Australasian Colonies* (Cambridge, 1896).
- JENKINS. — *British rule and jurisdiction beyond the Seas* (Oxford, 1902).

Pierre LEROY-BEAULIEU. — *Les nouvelles Sociétés Anglo-Saxonnes* (1897).

Frédéric LIST. — *Système national d'Économie politique*. Traduct. Richelot, 1857.

HARRISON MOORE. — *The Commonwealth of Australia* (1902).

PARKIN. — *Impérial Fédération* (1892).

J. QUICK et R. R. GARRAN. — *The annotated Constitution of the Australian Commonwealth* (Sydney, 1901).

André SIEGFRIED — *Le Canada*.

SPEYER. — *Constitution juridique de l'Empire Colonial Britannique* (1904).

Sir Ch. WENTWORTH DILKE. — *Greater Britain* (1868).

THÈSES

AUBRY. — *Étude critique de la politique commerciale de l'Angleterre à l'égard de ses Colonies* (Thèse Toulouse, 1904).

GANNAY. — *L'Impérialisme économique* (Thèse Paris, 1905.)

GAZEAU. — *L'Impérialisme : Carlyle, Seeley, Chamberlain*. (Thèse Paris, 1903.

DOCUMENTS

— *The Commonwealth of Australia Constitution Act*. Londres. P.-S. King and Son 1900.

— *Livres Bleus et documents parlementaires*.

Conférence de 1887 — C. 5091.

— 1897 — C. 8596.

— 1902 — Cd. 1299.

— 1907 :

Programme : Cd. 3357.

Compte rendu des séances : Cd. 3323.

Sommaire des débats : Cd. 3404.

Précis : Cd. 3406.

— *Papers relating to resolutions passed by Colonial Legislatures since 1890 in favour of preferential trade relations with the United Kingdom* : — Cd. 2326. — 1904.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	PAGES
I. Objet de cette étude	1
II. Son intérêt	4

PREMIÈRE PARTIE

L'autonomie des grandes Colonies de peuplement

CHAPITRE I. — <i>Le gouvernement responsable</i>	7
Esquisse du gouvernement représentatif qui a précédé le gouvernement responsable	10
CHAPITRE II. — <i>Origines du gouvernement responsable. — Son introduction au Canada</i>	15
1° Influence de l'école de Manchester	16
2° Evénements du Canada et mission de lord Durham.	18
Le rapport de Durham	36
Suite donnée aux propositions de lord Durham	41
CHAPITRE III. — <i>Le gouvernement responsable en Australasie.</i>	47
Son introduction en Australie et en Nouvelle-Zélande.	47
1° Le gouvernement représentatif dans la première période de la colonisation	48

2° Le gouvernement responsable (Australian Colonies Gov ^t Act, 1850)	50
CHAPITRE IV. — <i>Le gouvernement responsable en Afrique du Sud.</i>	60
1° La question indigène.	60
2° L'annexion des républiques Boërs	64
CHAPITRE V. — <i>Principes du gouvernement responsable. — Le gouverneur</i>	69
1° Aperçu général du gouvernement parlementaire en Angleterre.	69
2° Son extension aux colonies	71
Constitutions actuelles des Colonies à gouvernement responsable	73
3° Rôle du gouverneur	75
CHAPITRE VI. — <i>Le contrôle Impérial</i>	79
Contrôle législatif. — Contrôle judiciaire.	79
1° Contrôle législatif.	79
A. Contrôle sur la législation coloniale	79
B. Législation impériale applicable aux Colonies	82
2° Contrôle judiciaire	83
Juridiction du Conseil privé sur les Colonies.	83
CHAPITRE VII. — <i>Le Contrôle Impérial (suite)</i>	88
Contrôle militaire et naval. — Contrôle des relations extérieures	88
A. Contrôle militaire et naval.	88
Pouvoirs du gouverneur. — Organisation des forces locales	90
B. Contrôle des relations extérieures	92
Applicabilité aux Colonies des traités passés par la Grande-Bretagne.	94
Pouvoirs de négociation accordés aux gouvernements coloniaux	96

Situation à cet égard des différentes colonies autonomes	96
--	----

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I. — <i>Les Fédérations Coloniales. — Fédération du Canada</i>	105
Généralités	105
1 ^o Historique de la fédération au Canada	107
2 ^o Caractère de la fédération	110
Le Contrôle fédéral sur les provinces	113
3 ^o Situation du Dominion dans l'Empire	122
CHAPITRE II. — <i>Fédération australienne</i>	125
1 ^o Préambule	125
2 ^o Historique	127
3 ^o Grandes lignes de la Constitution de 1900.	138
4 ^o Commentaire de la Constitution	139
5 ^o Le Contrôle Impérial	144
CHAPITRE III. — <i>Fédération Sud-Africaine</i>	146
1 ^o Historique	146
2 ^o Caractères généraux de l'Union	149
CHAPITRE IV. — <i>L'Autonomie Commerciale</i>	151
1 ^{re} Période. — Le pacte colonial.	152
2 ^e Période (transition.) — Protection et préférence coloniale	154
3 ^e Période. — Le libre-échange ; l'autonomie commerciale des Colonies. — Leur régime douanier	159
4 ^e période. — Retour à la préférence dans les colonies	177
Appendice. — Les Agents généraux des colonies	178

TROISIÈME PARTIE

Fédération Impériale. — Conférences coloniales

CHAPITRE I. — <i>Conférences coloniales</i>	181
1° Origines du mouvement Impérialiste	182
2° Les premières conférences coloniales	194
Conférence de 1887 à Londres. — Plan Hofmeyr . . .	194
Conférence d'Ottawa (1894)	200
Conférence de 1897 à Londres	202
CHAPITRE II. — <i>Les dernières conférences</i>	204
1° Conférence de 1902	204
Rôle de M. Chamberlain	204
Questions discutées. — Issue des débats	204
2° Suites de la conférence de 1902	208
Extension de la préférence dans les colonies	208
Campagne de M. Chamberlain. — Libre-échange et protection	211
Les élections de 1901. — Echec des protectionnistes .	216
3° Conférence de 1907	216
Son programme	216
Ses débats et ses résultats	219

CONCLUSION

Vue d'ensemble sur la situation juridique des colonies auto- nomes	227
L'avenir de l'autonomie.	227

